

España y el futuro de la política de defensa europea: hacia una estrategia de influencia

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e investigador principal | @LuisSimn 

Tema

La política de defensa europea ha contado siempre con España entre sus principales valedores. Ahora, España debe acompañar su presencia con una estrategia de influencia.

Resumen

España necesita una estrategia para influir en la política de defensa europea que integre sus intereses estratégicos nacionales y promueva iniciativas que sirvan dichos intereses. Al igual que otros Estados influyentes, debe hacerlo en todas las fases y con todos los actores relevantes de los procesos de decisiones. La reflexión sobre la estrategia de influencia de España tiene que abordar tanto la forma como el fondo. La forma se refiere al procedimiento mediante el que se interrelacionan las agendas de defensa española y europea. El fondo se refiere a la necesidad de que los objetivos de esa interrelación satisfagan los intereses estratégicos nacionales, tanto a corto plazo como a mayor plazo. Este documento analiza la necesidad de incluir la influencia en Europa entre los factores de planeamiento de defensa nacional, y aboga por una promoción más proactiva de los objetivos estratégicos de España en el marco de la defensa europea.

Análisis

La influencia como factor de planeamiento

En los procesos de planeamientos simples, donde intervienen pocos actores y existe una relación jerárquica, se decide primero qué se quiere hacer y después se busca el mejor modo de obtener la cooperación de terceros. En los procesos complejos, como el que se da en la **defensa europea**, la estrategia de influencia debería ser parte del proceso de planeamiento de defensa nacional desde el principio, para asegurar la convergencia de intereses y objetivos.

La forma de influir debe evolucionar porque los Estados miembros de la UE ya no son los actores únicos que influyen en el ámbito de la defensa europea. Por un lado, la **entrada de la Comisión** y de los fondos europeos en el sector industrial aumenta la complejidad y aumentan los foros donde se adoptan decisiones. Por otro, existen unos socios europeos más interesados o influyentes que otros dentro de la UE, junto a otros

actores fuera de ella, como el Reino Unido y EEUU, con los que España necesita granjearse una relación de influencia.

A diferencia del pasado, la estrategia de influencia debe abrirse a nuevos actores. Por ejemplo, la creciente europeización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (ETIDB) aumenta el número de interlocutores y la interlocución con las cadenas europeas de suministro (Comisión, Parlamento Europeo, Agencia Europea de Defensa, consorcios, proyectos, pyme, asociaciones, ecosistemas, tecnologías duales, Horizonte Europa, instrumentos financieros...). En el mismo sentido, la participación de otros Ministerios en la cobertura presupuestaria de la política de defensa o de otros actores en la legitimación industrial y tecnológica de la inversión (Comunidades Autónomas, centros regionales de desarrollo, centros tecnológicos, universidades, sindicatos, centros de investigación...) amplía el marco de la influencia. La evolución del modelo de Comisión Interministerial seguido hasta ahora para canalizar la influencia gubernamental en asuntos industriales de seguridad y defensa en la UE representa un precedente positivo para la influencia española en Bruselas, pero tiene que renovarse para responder al nuevo contexto decisional de la política de defensa europea.

Dentro de España, los procesos de planeamiento militares y las políticas industriales y tecnológicas del Ministerio de Defensa también tienen que abrirse a los actores europeos y nacionales mencionados anteriormente, lo que reafirma la necesidad de incluir el factor de la influencia en Europa dentro del proceso de planeamiento estratégico nacional. Si se desea influir en las decisiones antes de que se tomen, el planeamiento de una defensa nacional proactiva debe integrar el factor de influencia. En concreto, España necesita una estrategia de influencia que oriente sus políticas de defensa en Bruselas y que busque explotar iniciativas europeas existentes y orientarlas al servicio de sus intereses estratégicos nacionales (como hace Francia) o incluso promover iniciativas nuevas que sirvan dichos intereses.

Sobre el fondo de la influencia, debemos reflexionar sobre los asuntos de las agendas europea y nacional a corto y a mayor plazo y, sobre todo, sobre la coherencia entre las mismas para sostener los procesos de transformación. En relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, la Directiva de Defensa Nacional de 2020 la considera como el eje principal para la estabilidad y la gestión de los principales retos de seguridad de España.¹ Por ello, demanda a la política de defensa nacional un alto nivel de iniciativa y compromiso con los principales instrumentos de la PCSD, las misiones y operaciones, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la cooperación industrial, tecnológica y financiera, tejiendo con nuestros principales socios europeos las alianzas necesarias para lograrlo. Con esta directriz de partida, la Política de Defensa nacional tiene que identificar la mejor forma de influir en las decisiones de Bruselas para tejer esas alianzas y que los compromisos a contraer en el marco de la UE respondan lo más posible a los intereses de defensa nacionales.

¹ “Directiva de Defensa Nacional 2020”, 11/VI/2020, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>.

A corto plazo, el objeto y la forma de influencia se deben adaptar a un nuevo escenario en el que persisten algunos procesos de avance en la defensa europea relacionados con los componentes industrial (Fondo Europeo de Defensa –EDF–, Programa de Desarrollo Industrial –EDIDP–, Marco Plurianual de Defensa –MFF–, Plan de Desarrollo de Capacidades –CDP–, PESCO...) y operativo (Sistema de Mando y Control –EUC2–, Iniciativa Europea de Intervención –E2I–, Capacidad Militar de Planificación y Ejecución –MPCC–, Facilidad Europea de Paz –EPF–...) junto con algunas cuestiones pendientes de resolución como el Brexit, la participación de terceros en la PESCO, la relación transatlántica en la OTAN y la disparidad de culturas estratégicas, entre otras.

En los últimos meses se ha quebrado el momento de la defensa europea creado por la Comisión anterior. Su progresión se ve afectada por la discusión de los presupuestos comunes (EDF, MFF y fondos de recuperación), las dificultades para la generación de fuerzas para contribuir a las misiones y operaciones PCSD o la insatisfacción por los progresos de la PESCO. Para recuperarlo, en unas circunstancias tan desfavorables como las creadas por el COVID-19 en la agenda europea, los Ministerios de Defensa de Alemania, Francia, Italia y España han apostado por mantener la prioridad de la seguridad y la defensa entre los objetivos de la UE y actualizar algunos proyectos.²

La revisión estratégica de la PESCO en 2020 para los próximos cinco años (2021-2025) plantea el reto de alinear sus proyectos con las capacidades necesarias definidas mediante la Revisión Anual de Coordinación de Planeamientos (CARD) o el Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE, de forma que la PESCO añada valor a defensa europea. Por su parte, la Comisión actual busca que el desarrollo de la base industrial y tecnológica de la defensa se alinee con los objetivos de la nueva Estrategia Industrial Europea (reducción de la dependencia, tecnologías disruptivas, tecnologías duales e instrumentos financieros) para añadir valor a la industria europea y maximizar sinergias entre los distintos instrumentos financieros europeos que contribuyen al desarrollo tecnológico.³ En el aspecto operativo, sigue pendiente definir el nivel de ambición y los instrumentos necesarios (estrategia, capacidades y fuerzas) para desarrollar misiones y operativas con mayor autonomía estratégica. Un objetivo para el que se propone elaborar una “brújula estratégica” (*strategic compass*) en el segundo semestre de 2020, que comienza con la definición de las amenazas.

En definitiva, a corto plazo se avecina una revisión de elementos significativos de la defensa europea en los que España debe definir sus intereses y diseñar una estrategia de influencia para incorporarlos a la cadena europea de decisiones, evaluando los compromisos a adquirir y los socios estratégicos para hacerlo de acuerdo con las directrices de la Directiva de Defensa Nacional. A mayor plazo, la política de Defensa se enfrenta a cambios estructurales para los que tendrá que habilitar estrategias de influencia en España y en la UE. Entre otros, España, como el resto de los Estados miembros de la UE, debe prepararse para asumir mayores responsabilidades en sus

² Esta colaboración a cuatro bandas se viene concertando desde 2017 y el último acontecimiento es la carta de los titulares de defensa de Alemania, Francia, Italia y España a sus 23 homólogos de la UE, 29/VI/2020, https://www.defense.gouv.fr/english/salle-de-presse/communiqués/communiqué_lettre-des-ministres-de-la-defense-francaise-allemande-espagnole-et-italien-le-29-mai-2020.

³ “Un nuevo modelo de industria para Europa”, COM (2020) de 10 de marzo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>.

funciones de gestión de crisis, asistencia internacional y, posiblemente, de defensa territorial.⁴ De ocurrir, España deberá revisar su postura y estructura de fuerzas, prepararse para llevar a cabo misiones de combate, incluso autónomas. La progresión de la defensa europea podría plantear el reto de concretar los compromisos nacionales con las cláusulas de solidaridad (art. 22 TFUE), de defensa colectiva (art. 42.7 TUE) y las operaciones ejecutivas de la UE. Asimismo, la incertidumbre presupuestaria puede afectar a la participación española en misiones y operaciones PCSD, así como a la cooperación industrial europea. Finalmente, los avances tecnológicos están cambiando la forma de combatir, las estructuras de fuerza necesarias y los conceptos operativos aplicables, por lo que hay que acelerar la implantación de las nuevas tecnologías y descartar los equipos y tecnologías heredadas del pasado.

Los intereses estratégicos de la influencia

Con una construcción de la defensa europea tan compleja y fluida, es fundamental que España juegue un papel proactivo a la hora de contribuir a definir los intereses europeos en el ámbito de la defensa, y asegurarse de que dichos intereses reflejen asimismo las prioridades estratégicas de España. A diferencia de socios como Francia o Alemania, que realizan revisiones estratégicas de defensa de forma periódica, los intereses estratégicos españoles en el ámbito de la defensa están definidos de forma genérica e implícita en documentos como las estrategias de seguridad nacional, las estrategias de acción exterior y las directivas de defensa nacional. La falta de concreción y desarrollo de los intereses flexibiliza las decisiones coyunturales, pero dificulta elaborar estrategias de influencia a largo plazo para apoyar los intereses estratégicos. Cuando los intereses son compartidos con nuestros aliados, la estrategia de influencia se limita a defender la posición española en las decisiones colectivas, pero cuando no son total o parcialmente compartidos, la estrategia de influencia precisa un mayor desarrollo. En concreto, existen tres intereses estratégicos nacionales, al menos, que requieren una mayor atención:

- Establecer un perímetro de seguridad en el vecindario sur de la Península Ibérica (incluido el Sahel).
- Preservar una base tecnológica e industrial de defensa competitiva.
- Explotar el potencial español como potencia marítima

Cabe destacar aquí que los conceptos de “sur” en la UE y España no coinciden. Mientras que el sur de la UE es bastante amplio y comprende todo el Mediterráneo, Oriente Medio y buena parte de África, incluidas África Central y Subsahariana, el sur “español” se limita a un sector que va desde el norte de África hasta el Sahel y desde Mauritania y Mali hasta Libia (el Golfo de Guinea no figura en la última DDN). Los escenarios geográficos adyacentes como Oriente Medio importan principalmente en tanto que puedan influir en ese sector, pero sobre todo de forma indirecta.

⁴ España aporta a la PCSD el cuarto presupuesto europeo de defensa, el quinto contingente militar en activo, el primer contribuyente a las misiones y operaciones y el tercer país con más industrias presentes en el programa EDIDP (han ganado el 62% de las licitaciones a las que concursaron).

Tampoco coinciden en el enfoque. La UE considera el sur como un escenario de actuación preventivo y, en su caso de gestión de crisis, mientras que el enfoque español incluye, o debería incluir, la disuasión. La UE y España comparten la necesidad de fomentar la estabilidad y la resiliencia a través del diálogo político, la cooperación al desarrollo y la construcción de capacidades locales. Ambas desarrollan instrumentos de diplomacia de defensa –en terminología española– como programas de cooperación, intercambios militares y de información, medidas de adiestramiento y de construcción de confianza, pero no disponen de instrumentos de respuesta si esos instrumentos de prevención fallan. La inestabilidad crónica del sur no permite dar por sentado que las relaciones de cooperación en curso vayan a mantenerse, por lo que es necesario articular instrumentos de disuasión.

Existen intereses de defensa por atender en el sur como el conocimiento situacional, las operaciones especiales, la infraestructura de teatro, las operaciones ejecutivas y las capacidades locales para dificultar o impedir los despliegues (*anti-access/area denial*), que precisan una respuesta colectiva y nacional. Esto cobra especial importancia para España en el contexto del estrecho de Gibraltar. Por tanto, España debe alertar de este problema tanto en el marco de la UE/PCSD como en el de la OTAN, unos marcos que, hasta ahora, han mirado al sur exclusivamente desde un prisma de gestión de crisis o *train and advise*, e ignorado la creciente importancia de la disuasión y la defensa en ese contexto.

Preservar una base tecnológica e industrial competitiva

A falta de una estrategia específica (la Estrategia Industrial de Defensa de 2015 no se ha llegado a ejecutar), la DDN orienta sobre los intereses tecnológicos e industriales para mantener la capacidad operativa de las fuerzas armadas, que pasan por la capacidad de integrarse en proyectos y grupos empresariales multinacionales, especialmente en el ámbito europeo en oportunidades y proyectos de colaboración en condiciones de competitividad. Esta Directiva apunta al marco europeo como marco preferente, pero no exclusivo, y en condiciones de igualdad, un requisito para la autonomía industrial que se enfrenta a nuevos retos tras los cambios en las normas de competencia en el mercado único tras el COVID-19. A lo anterior se añade la “estrecha coordinación con otros departamentos con responsabilidades en tecnología e innovación”, lo que abunda en la necesidad de coordinar las estrategias de influencia señaladas anteriormente y la “especial atención a las posibilidades de uso dual y tractor de estas tecnologías, para beneficio amplio de la sociedad y del mantenimiento y generación de empleo cualificado”, lo que confirma que la participación en proyectos tecnológicos de la UE es un instrumento y no un fin. Estos ámbitos tecnológicos e industriales críticos no se han vuelto a revisar desde 2015 pero, *grosso modo*, serían los siguientes: mantener una posición de relativa influencia en el ámbito aeroespacial; preservar su autonomía industrial en el ámbito naval (o el mayor nivel de autonomía posible); optar por productos y capacidades competitivas en el ámbito terrestre; y desarrollar las capacidades nacionales de ciberdefensa, inteligencia artificial, digitalización y otras tecnologías críticas para la defensa.

Ámbito marítimo

España es una potencia marítima y explotar ese potencial reporta seguridad, influencia política y prosperidad económica. En concreto, España tiene intereses específicos en el Atlántico Sur y el Mediterráneo, si bien la DDN excluye Iberoamérica y el Golfo de Guinea. Asimismo, el desplazamiento del centro de gravedad geoestratégico global hacia el corredor Indo-Pacífico hace patente la necesidad de una estrategia de presencia e influencia de España en esa zona. Si bien los recursos de España y la priorización de Europa, el Mediterráneo y el Atlántico fijan límites sobre el nivel de presencia o ambición española en el Indo-Pacífico, se hace patente establecer una visión estratégica de dicha región, dada su importancia geoeconómica y estratégica y su creciente presencia en debates europeos. En este sentido, observamos que otros países europeos como Francia, pero también Italia y los Países Bajos se han dedicado cada vez más a ello, mientras que Alemania acaba de publicar una estrategia nacional para el Indo-Pacífico y la propia UE está actualmente discutiendo también una estrategia específica para el Indo-Pacífico.⁵

En estos tres asuntos, donde hay intereses convergentes y no compartidos, la influencia española podría orientarse a buscar apoyos como los que se indican a continuación:

- (1) En relación con la estrategia (*strategic compass*) a definir en el próximo semestre, se debería dar prioridad al vecindario sur e insistir en una presencia de la UE más allá de su vecindario, especialmente marítima, y combinar todo ello con la prevención y la disuasión. La coordinación con Francia se presenta como capital en ese sentido, dado el alineamiento de intereses en lo que se refiere a “nuestro” sur, especialmente en el Sahel. En el segundo caso, España debería aprovechar la infraestructura de la UE en Yibuti, su participación en operaciones como Atalanta o su participación en diálogos estratégicos de la UE con la India, Australia, Japón, Vietnam, etc., para reforzar su presencia e influencia propia en el corredor Indo-Pacífico. También puede utilizar la OTAN para este fin y, en concreto, ir de la mano de otros socios y aliados con perfil marítimo y mayor presencia en el Indo-Pacífico, como Francia, el Reino Unido, los Países Bajos y Portugal.
- (2) En relación con la disuasión, deberían utilizarse la coordinación de los planeamientos nacionales (la Revisión Anual de Coordinación, CARD) y de los proyectos de la PESCO para fomentar capacidades clave de inteligencia, reconocimiento, vigilancia y adquisición de blancos (ISTAR), que son clave para el vecindario sur, pero también disuasión (antimisiles y misiles). En este sentido, se debería tener una estrategia integrada y coherente de desarrollo de capacidades que abarque el marco UE/PCSD y OTAN.

⁵ Garima Mohan (2020), “Europe in the Indo-Pacific: a case for more cooperation with quad countries”, Policy Brief, nº 1, German Marshal Fund, 14/I/2020, <https://www.gmfus.org/publications/europe-indo-pacific-case-more-coordination-quad-countries>. “La stratégie de défense française en Indopacifique”, 24/VI/2020, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/enjeux-regionaux/la-strategie-de-defense-francaise-en-indopacifique2>.

- (3) Sobre la base tecnológica e industrial, es capital que los proyectos tecnológico-industriales apoyados por la UE respondan no sólo a la planificación económica o industrial en otros Estados miembros, sino a necesidades operativas reales españolas y que, por tanto, vayan a reforzar capacidades necesarias para la consecución de los objetivos estratégicos delineados arriba (en concreto, en relación con el sur y la proyección estratégica en el ámbito marítimo). Además de garantizar la coherencia entre los componentes estratégico, operativo e industrial, hay que vigilar el riesgo de que el desarrollo de la base tecnológica e industrial europea no pongan en peligro la existencia de la base nacional (duopolio francoalemán). Aquí, la influencia actúa en dos líneas: asegurarse de que los proyectos de la Comisión están asignados en base a criterios estratégicos fijados por los Estados miembros y que el proceso de asignación de recursos está supervisado por ellos.

En este sentido, es de vital importancia incluir al alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en el canal de validación, en tanto que representante de los Estados miembros y garante del método intergubernamental.⁶ Por otro lado, España debe también adoptar una actitud pragmática y reconocer el empuje de la Comisión en el ámbito de la industria de defensa, y la realidad política del mismo (que parece ir imponiéndose). Esto requiere diseñar una estrategia de influencia sobre la Comisión, que igualmente implica aumentar la presencia española en la DG DEFIS, y en los gabinetes relevantes (Mercado Interior, Vicepresidencia responsable de Defensa y otros). Igualmente, sobre el Parlamento Europeo, en la medida en que los eurodiputados están asumiendo mayor capacidad de decisión en relación con los programas de defensa financiados con fondos comunes. A este fin coadyuvaría una mayor interacción de los responsables de planeamiento en España con los eurodiputados y parlamentarios implicados en las cuestiones de defensa.

El gobierno español debe, asimismo, identificar una serie de socios preferenciales en el ámbito industrial, y debe hacerlo teniendo en cuenta una serie de criterios: perfil político-estratégico (por ejemplo, el interés en el sur y/o la proyección marítima); criterios de influencia (evitar asociaciones con socios mucho más fuertes, que puedan crear relaciones de fuerte dependencia en el ámbito industrial); y valor añadido tecnológico, industrial y comercial. Dentro del sector aeroespacial, España se ha incorporado a última hora al programa del Futuro Sistema de Combate Aéreo (FCAS/NGWS), cuando las necesidades operativas y la carga de trabajo para el avión de combate estaba definida por sus dos socios. Ahora, el retorno principal de la incorporación española se ha depositado en el desarrollo de los sistemas asociados al avión de combate. Además de vigilar el equilibrio de los retornos, la estrategia de influencia debería utilizar instrumentos de *hedging* (como hacen los italianos con EEUU). En el sector naval también se aprecian movimientos para una mayor cooperación a nivel europeo (especialmente de Francia e Italia). Para elaborar una estrategia de influencia, hay que reflexionar antes sobre las capacidades navales que queremos mantener a nivel nacional y las que deben conseguirse mediante la cooperación. Ésta puede articularse

⁶ Luis Simón (2020), "A geopolitical Commission? Beware the industrial-strategic gap in EU defence policy", ARI, nº 1/2020, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari1-2020-simon-a-geopolitical-commission-beware-the-industrial-strategic-gap-in-eu-defence-policy.

mediante un clúster ibérico/atlántico con Portugal, los Países Bajos y Bélgica, al que se podría unir también Noruega. Estos socios tienen un tamaño similar, lo que facilita la influencia española, y todos pueden acceder a los fondos europeos. También tienen capacidad de influencia en mercados internacionales como Asia (los Países Bajos, Portugal y España), Iberoamérica (España y Portugal), Oriente Medio (España) y África (Portugal, España, los Países Bajos y Bélgica), además de estrechas relaciones con socios de perfil atlántico (EEUU y el Reino Unido).

Conclusiones

El impulso de la defensa europea se ha ralentizado tras el relevo en la Comisión, la discusión de los presupuestos y el impacto del COVID-19 en los programas y prioridades de la UE. España está tratando de reactivar junto a los países más comprometidos el nivel de ambición previo y, sobre todo, fomentar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros con la defensa europea. Para ello precisa contar con una estrategia de influencia renovada, que tenga en cuenta la multiplicación de actores implicados en los procesos de decisión y la necesidad de contar con instrumentos de influencia para alinear sus intereses y objetivos estratégicos con los de España en la medida de lo posible.