

¿Nueva agenda para la política de defensa común?

Daniel Keohane

En la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013 los jefes de gobierno de la Unión Europea debatirán formalmente, por primera vez desde 2008, la política europea de defensa. La defensa es, apenas, una parte de una política exterior y de seguridad mucho más amplia, que moviliza a una gran variedad de actores, desde diplomáticos y cooperantes hasta jueces y policías, así como soldados. Pero para tener una política exterior eficaz en el futuro, la UE necesita identificar mejor sus prioridades estratégicas y dejar claro lo que puede llevar a cabo a través de su política común de seguridad y defensa (PCSD). La primavera árabe, el reequilibrio estadounidense hacia Asia, el cambio en el poder militar mundial y los recortes en sus presupuestos de defensa deberían alentar a los miembros de la UE a buscar una cooperación más estrecha en materia de defensa. La cumbre de diciembre presenta una oportunidad para que los gobiernos europeos desarrollen sus ideas sobre la PCSD y repiensen por qué la UE necesita tener una opción militar.

Por lo menos tres áreas en particular estarán en la agenda de la cumbre: el impacto de las operaciones de paz de la UE; cómo superar los déficit en cuanto a las capacidades militares; y el futuro de la industria europea de defensa.

Daniel Keohane es responsable de Asuntos Estratégicos de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Friede).

El panorama internacional –primavera árabe, giro asiático de EE UU, recortes– obliga a Europa a definir de manera más clara cómo pretende usar sus recursos militares conjuntamente y en combinación con sus activos diplomáticos, humanitarios y de desarrollo.

Desde su primera operación de mantenimiento de la paz en 2003, la UE ha desplegado 30 misiones de la PCSD, en su mayoría civiles. Durante muchos años, la capacidad de la UE para reunir una serie de instrumentos, desde diplomáticos a proyectos humanitarios y de desarrollo, hasta actividades militares (en otras palabras, su enfoque integral) ha sido el principal valor añadido de la UE en el área de la seguridad internacional, según políticos y oficiales. No obstante, ese casi nunca ha sido el caso en la práctica, si bien ahora la Unión intenta integrar sus misiones de la PCSD en estrategias regionales más amplias. Por tanto, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta es cómo mejorar su capacidad para coordinar todos sus instrumentos, tanto en Bruselas como en el terreno.

Una revisión del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), publicada en verano de 2013, hizo recomendaciones sobre cómo los instrumentos dirigidos por el SEAE, por ejemplo, las operaciones de la PCSD y los proyectos de desarrollo y las acciones humanitarias liderados por la Comisión Europea podrían trabajar de manera más eficaz hacia la consecución de objetivos estratégicos comunes bien definidos. El mayor obstáculo en ese sentido es la cuestión de las cadenas de mando. En la actualidad, diferentes actividades de la UE reportan a distintas instituciones en Bruselas como el SEAE o diversas direcciones generales en la Comisión Europea. Para asegurar una acción unificada, lo ideal sería que la Unión tuviera una

sola cadena de mando, desde Bruselas al terreno. La UE podría aprender de las Naciones Unidas, que otorgan a sus representantes especiales la potestad sobre las distintas actividades de la organización en el terreno. La UE ya cuenta con representantes especiales, por ejemplo en Bosnia-Herzegovina y el cuerno de África, y podría conceder a algunos de ellos una mayor autoridad política sobre sus actividades.

Otra área clave es el desarrollo de las capacidades militares. El déficit europeo en ese sentido es bien sabido. A pesar de los fuertes recortes presupuestarios en algunos Estados miembros, según la Agencia Europea de Defensa (AED), 26 Estados de la UE (Dinamarca no es miembro de la AED) gastaron alrededor de 190.000 millones de euros en defensa en 2011, aproximadamente unos 40.000 millones más que todo el presupuesto anual de la UE. Pero fue difícil para los miembros europeos de la OTAN sostener una guerra aérea durante más de seis meses en 2011 contra las fuerzas armadas libias, con un presupuesto anual que entonces rondaba los 2.000 millones de dólares.

Existen diversos planes para mejorar las capacidades militares europeas –a través de la UE, la OTAN, agrupaciones regionales, trilateral o bilateralmente– pero, según la AED, solo el 27 por cien de la adquisición europea en materia de defensa en 2011 se hizo de manera conjunta. Si continúa la tendencia actual de recortes en los presupuestos y capacidades nacionales, la mayoría de los ejércitos europeos pronto serán solo fuerzas vacías con pocas habilidades que ofrecer. En la intervención de la OTAN en 2011 en Libia se identificaron dos grandes lagunas en la capacidad militar europea: el reabastecimiento aéreo de combustible y la tecnología necesaria para las labores de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento. La AED ha instado a sus Estados miembros a desarrollar un avión cisterna y, en noviembre de 2012, 10 gobiernos de la UE firmaron una carta de intenciones para trabajar conjuntamente y adquirir nuevos aviones de este tipo hasta 2020. Es posible que en la cumbre de diciembre se anuncien nuevos proyectos para la adquisición de equipamiento, como vehículos aéreos no tripulados.

La ventaja comparativa de la UE en este área reside en que puede vincular sus proyectos y objetivos de adquisición de equipamiento militar a las políticas industriales de defensa. Según los cálculos de la Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa, en 2011 aproximadamente 2.000 compañías aeronáuticas, espaciales y de seguridad y defensa empleaban a 730.000 personas en la UE, con un volumen de negocio de unos 171.500 millones de euros. La Comisión ya supervisa el mercado europeo de

defensa, lo que ha contribuido a abrir las puertas a la competición en todo el continente en materia de adquisiciones nacionales. Asimismo, ha facilitado el desarrollo de compañías transfronterizas de defensa al remover algunas barreras a la transferencia de tecnología militar a nivel intraeuropeo. En julio de 2013, un grupo de trabajo de la Comisión, liderado por los comisarios Michel Barnier y Antonio Tajani, propuso formas en las cuales la Comisión ayudaría a mejorar la competitividad de la industria europea de defensa en medio de fuertes recortes presupuestarios nacionales. Por ejemplo, si bien tiene prohibido por ley gastar dinero en proyectos militares, actualmente la Comisión invierte alrededor de 200 millones anuales en investigación y tecnología en materia de seguridad, y algunos de esos proyectos civiles podrían aplicarse de manera útil en el ámbito militar.

¿Un nuevo debate estratégico?

La UE aún no ha llevado a cabo una operación militar comparable, ya sea en escala o intensidad, a la de la OTAN en Afganistán o las misiones de la ONU en República Democrática del Congo o Líbano. Puede ser que la UE no necesite emprender operaciones militares similares en tamaño y naturaleza. Quizá siga centrada en los próximos años en operaciones humanitarias y de construcción estatal más pequeñas, donde ya existe una demanda considerable. No obstante, parece una suposición un tanto arriesgada por dos razones. Primero, el mundo en y alrededor de Europa podría ser un lugar mucho más peligroso. Segundo, cada vez más la UE se verá obligada a asumir papeles que antes desempeñaba Estados Unidos en y alrededor de Europa. El desafío para los gobiernos de la UE consiste en definir mejor cómo pretenden usar sus recursos militares; recursos mucho más costosos de desplegar, política y financieramente, que los civiles.

En julio de 2013 un informe preliminar de la Alta Representante para la Política Exterior de la UE, Catherine Ashton, sobre la PCSD hizo un llamamiento explícito a los jefes de gobierno de la UE para entablar un debate estratégico en la cumbre de diciembre. Existen muchas formas para definir las prioridades estratégicas, entre ellas el análisis de las amenazas, la geografía, los intereses y los valores. Quizá el documento más obvio que se debería consultar a la hora de desarrollar la lista de prioridades de la PCSD es la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 (y la revisión de su implementación elaborada en 2008). La EES identificó cinco amenazas a la seguridad europea: la expansión de las armas de destrucción masiva (ADM),

el terrorismo, los conflictos regionales, el fracaso estatal y el crimen organizado. La revisión de 2008 añadió tres desafíos: seguridad cibernética, seguridad energética y cambio climático.

Sin embargo, la EES no especifica el papel preciso de la PCSD a la hora de abordar esas amenazas y desafíos. Es difícil recomendar qué papel debería tener la fuerza militar, en particular para combatir algunas de esas amenazas, como el crimen cibernético, la energía, el cambio climático o el crimen organizado. Además, en el caso de las ADM, el terrorismo, los conflictos regionales y el fracaso estatal, ante los cuales sería más plausible un papel militar, la UE no organizaría necesariamente esas tareas. El desarrollo de un arma nuclear por parte de Irán sería un ejemplo.

En términos geográficos, la EES llega más lejos. Señala que los desafíos a la seguridad en el sur y este de Asia, como el programa de armamento nuclear de Corea del Norte, importan en Europa. Pero añade que “incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante”. Asimismo, la EES prioriza los esfuerzos para construir la seguridad en la vecindad europea, que se incluye como uno de los tres objetivos estratégicos en el documento de 2003, a la par que aborda los desafíos de seguridad anteriormente mencionados y promueve un orden internacional basado en un “multilateralismo eficaz”, quizá la frase que más se identifica con la EES. Esa no es simplemente una cuestión de valores y de hacer valer el Derecho Internacional; también interesa a la UE apoyar el desarrollo de la gobernanza global y de organizaciones regionales. No obstante, la EES de 2003 no aporta directrices eficaces sobre cómo la UE debería navegar en un mundo más multipolar como el de hoy, o sobre las consecuencias geoestratégicas para Europa del ascenso de potencias militares no occidentales.

El ascenso de Asia

Todo el mundo sabe que en los últimos 10 años el poder económico ha pasado de Occidente hacia el Este. Pero se habla menos del cambio simultáneo que ha tenido lugar en el poder militar desde Occidente hacia Oriente, o más bien, de la parte europea de Occidente hacia el Este. Según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, el gasto asiático en materia de defensa superó el europeo en 2012. Ese año, los países asiáticos aumentaron su gasto en defensa casi un cinco por cien (en términos reales) de media, mientras China lo hizo en un 8,3 por cien.

Según el Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), India, Arabia Saudí y Japón (junto con China) suben puestos en la lista de países que más gastan en defensa, mientras que los grandes inversores de la UE –Reino Unido (4º), Francia (6º), Alemania (9º) e Italia (10º)– pierden posiciones. El Sipri añade que en 2011 y 2012 el gasto de Rusia en defensa superó al de Francia y Reino Unido, quedando Moscú en tercer lugar tras Washington y Pekín. A pesar de su plan de recortar unos 489.000 millones de dólares de su presupuesto de defensa a lo largo de la próxima década, EE UU seguirá siendo el país con mayor gasto militar del mundo; pero según algunas previsiones, el presupuesto de defensa de China superará el gasto de todos los países europeos miembros de la OTAN en 2020 o quizá antes.

Además del gasto militar, hay otros factores a tener en cuenta al analizar el panorama del cambio estratégico en la seguridad internacional. En la región del este de Asia, por ejemplo, hay muchos potenciales conflictos, como se apreció en el verano de 2012 con la tensión por la disputa territorial en los mares del este y sur de China. El número de disputas en esos mares ha aumentado de manera dramática, de cuatro en los años ochenta a 28 solo entre 2010 y 2012. Además de estas, también existen otros grandes desafíos, como el estatus de Taiwán y el programa de armamento nuclear de Corea del Norte.

Ese contexto estratégico y militar en desarrollo ayuda a explicar el giro militar de EE UU hacia el Pacífico. Los europeos no tienen nada comparable a la ya extensa (y creciente) presencia y compromisos militares de EE UU en la región de Asia-Pacífico. Pero la UE sí tiene un interés en la seguridad en el este de Asia. Alrededor de un 28 por cien del comercio exterior de la Unión en 2010 fue con Asia Oriental, un cinco por cien más que el comercio de la UE con el otro lado del Atlántico en el mismo año. De hecho, el comercio marítimo de la UE con Asia representa más de un cuarto del comercio marítimo transcontinental, la ruta de comercio más importante del mundo. Como dice un antiguo proverbio: “Quienquiera que sea el señor de Malaca tiene su mano en la garganta de Venecia”.

La seguridad en el este de Asia interesa a la UE: alrededor de un 28 por cien de su comercio exterior en 2010 fue con Asia Oriental

Una vecindad más peligrosa

Las potencias militares emergentes están aumentando cada vez más su actividad en la vecindad europea. Es evidente el creciente interés chino, en la seguridad africana, ártica y de Oriente Próximo. El crecimiento económico en China e India dependerá, en gran medida, de un acceso seguro a las fuentes de energía en esas zonas. Ello podría desencadenar una mayor competición entre Pekín y Nueva Delhi (y otros) por los suministros energéticos en la vecindad europea. La Unión ya trabaja en cooperación con China y Rusia (miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU) en el programa nuclear iraní, y ha operado con embarcaciones chinas, indias y rusas (además de americanas, japonesas y surcoreanas, entre otras) en el océano Índico occidental para combatir la piratería. Bruselas debería aprovechar esas experiencias para fomentar la cooperación con las potencias militares emergentes sobre cuestiones de interés mutuo.

En la vecindad sur de Europa, el conflicto libio en 2011 alimentó el estallido de la violencia en el norte de Malí, expandiendo la inestabilidad a todo el Sahel, desde Argelia a Nigeria. El cuerno de África alberga tres de los Estados más frágiles del mundo –Somalia, Sudán y Sudán del Sur– lo que provoca una situación de inestabilidad constante. En Oriente Próximo, el conflicto de Siria podría tener terribles consecuencias para la región si se extiende a países vecinos como Líbano, Jordania e Irak, sin hablar de Israel y Turquía. De igual modo, cualquier conflicto estimulado por el posible desarrollo de capacidades nucleares por parte de Irán tendría un enorme impacto en la región, en particular en los países del Golfo (potencialmente bloqueando el estrecho de Ormuz, por donde pasa un tercio de los suministros de petróleo que se transportan por vía marítima en el mundo).

Hacia el Este, el Cáucaso –la región de Nagorno-Karabaj, por ejemplo– es el escenario de conflictos que ya se han convertido o podrían llegar a convertirse en guerras. Mientras que Afganistán sigue siendo motivo de preocupación para la estabilidad de Asia Central, también existen otras fuentes de tensión. Las existentes entre Tayikistán y Uzbekistán sobre el agua podrían llegar a convertirse en un conflicto interestatal; a su vez, las tensiones étnicas en el valle de Fergana, compartido por Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, también podrían desembocar en un conflicto. Sumados todos estos desafíos en la vecindad, los existentes y potenciales, suponen un reto importante.

La postura militar de EE UU en proceso de cambio

La EES de 2003 reconoce el papel especial de EE UU en la seguridad europea. El anuncio del Pentágono en enero de 2012 de reequilibrar los enormes recursos militares estadounidenses desde Europa hacia Asia-Pacífico ha dado lugar a muchos debates en Europa. Pero ese debate ha sido, sobre todo, eurocéntrico: ¿implicará el giro americano hacia Asia-Pacífico el abandono de la seguridad europea? ¿Tendrán los europeos que asumir una responsabilidad mucho mayor sobre la seguridad en los países vecinos?

Lo más seguro es que EE UU continúe recortando números en Europa y aumentando su presencia en Asia a lo largo de la próxima década. No obstante, la reorganización de los recursos militares estadounidenses llevará muchos años y su evolución dependerá de los acontecimientos. Sí es cierto que al Pentágono no le interesará responder a cada crisis que se dé en y alrededor de Europa; por ejemplo, no escondió su reticencia inicial a intervenir en Libia en 2011. Pero la administración de Barack Obama no dejará Europa; reequilibrio no debería confundirse con abandono. Sin embargo, al contrario de la huella global de la política de defensa estadounidense, la planificación europea en esta materia se centra casi exclusivamente en su vecindad. Por ejemplo, apenas dos de las 30 misiones de la PCSD hasta ahora han sido desplegadas en la vecindad europea más amplia (a excepción de Afganistán y Aceh en Indonesia). En resumen, EE UU es una potencia militar en Asia, Europa no.

Por consiguiente, una pregunta clave es cómo conseguirán abordar los europeos los problemas en su vecindad, con o sin EE UU. Un factor esencial podría ser la disposición de las potencias militares emergentes como China e India, junto con Turquía y Rusia, para desempeñar un papel más importante en ese sentido. En ocasiones, puede que EE UU quiera asumir el liderazgo, con o sin los europeos (en Baréin, por ejemplo, donde se encuentra desplegada la quinta flota americana). En otras, puede que EE UU participe junto a Europa (como en Libia o Irán). Pero habrá ocasiones en las que los europeos tendrán que actuar sin EE UU: la fuerza de la ONU enviada a la frontera entre Israel y Líbano en 2006 estaba formada en su mayoría por europeos. De igual modo, si bien no se usó la fuerza militar, fue la UE la que lideró la respuesta internacional a la crisis de Georgia en 2008. Las operaciones actuales de la Unión en Níger y Malí para combatir la grave situación de seguridad en el Sahel también reflejan esa tendencia estratégica emergente.

Ello, a su vez, da lugar a una cuestión más polémica sobre si Europa haría uso de una fuerte fuerza militar cuando tenga que actuar en solitario. A primera vista, parece poco probable, sobre todo teniendo en cuenta las experiencias anteriores y su falta de capacidades. Dicho eso, a principios de 2011 la idea de que Francia y Reino Unido liderasen una intervención militar en Libia tampoco parecía muy plausible para muchos observadores europeos, al igual que una intervención militar francesa en Malí en los primeros días de 2013. Mientras que EE UU no está abandonando Europa, dada la reciente reticencia del Pentágono ante Libia y Georgia es muy probable que Washington estuviera encantado de dejar la mayoría de las futuras crisis en los Balcanes, el Cáucaso y el norte de África en manos de los europeos. Al final, EE UU ya tiene mucho de qué preocuparse en el Gran Oriente Medio y Asia.

Definir los intereses europeos

La lista de amenazas y desafíos identificados en la EES de 2003 y su revisión de 2008 sigue siendo válida. Los conflictos regionales y el fracaso estatal no han desaparecido (Malí o Siria), la expansión de las ADM sigue siendo relevante (Irán) y los desafíos globales del cambio climático, la seguridad energética y la seguridad cibernética continúan evolucionando. La PCSD seguirá teniendo un papel en abordar aspectos de esos desafíos y amenazas, especialmente los conflictos regionales y el fracaso estatal (en particular labores de mantenimiento de la paz y construcción del Estado).

El enfoque geográfico de la EES en la vecindad de Europa también sigue siendo importante, sobre todo debido a la actual situación turbulenta en la región. La UE tendrá un perfil bajo y desempeñará sobre todo un papel no militar en la seguridad del este asiático. Sin embargo, del Atlántico oriental al océano Índico occidental, la UE necesitará reflexionar sobre cómo compartir mejor la responsabilidad de la seguridad con EE UU y cómo trabajar cada vez más con potencias militares emergentes como China, India o Rusia en ese eje Atlántico-Índico.

Además, si los europeos piensan que podrían llegar a tener la necesidad de usar la fuerza de manera autónoma en el futuro (en especial de manera contundente), deberían tener una mejor idea de cuáles son sus intereses externos compartidos. Una manera de analizar esos intereses sería diseñar una lista de prioridades para la política exterior de la UE, que podría incluir el apoyo al Estado de Derecho internacional, el libre comercio, la seguridad

energética, una vecindad más democrática y más estable y una relación de trabajo constructiva con Turquía, Rusia y EE UU, los actores no europeos claves en la seguridad europea.

En cuanto a la PCSD, definir los intereses compartidos en política exterior sentaría las bases para identificar los escenarios que podrían requerir el uso de la fuerza por parte de los europeos en el futuro (incluyendo en combinación con recursos civiles y otras organizaciones regionales o internacionales). Esos escenarios podrían ser geográficos (por ejemplo en la vecindad o más allá), funcionales (para mantener abiertas las rutas marítimas o proteger los suministros energéticos) o existenciales (abordar graves violaciones del Derecho Internacional o la auto-defensa a la vieja usanza; el programa nuclear iraní podría encajar en ambos). Vinculado a ello está la difícil cuestión del grado de ambición operacional de la PCSD: ¿debería la UE ser capaz de llevar a cabo una operación militar contundente como la de Libia en un futuro? La amplia lista de posibles tareas militares que han acordado los gobiernos europeos –a veces citada como las misiones Petersberg– implica que sí deberían estar preparados para desplegar fuerzas armadas contundentes si es necesario.

Nada de eso quiere decir que la UE es o se convertirá en un actor militar geoestratégico a lo largo de todo el espectro. Tampoco asume que los europeos actuarán siempre a través de la Unión. Las 30 operaciones de la PCSD iniciadas hasta el momento han sido, en su mayoría, civiles y pequeñas en comparación con las misiones de la ONU o la OTAN. Algunas incluso no han llegado a ser más que ejercicios para dejar constancia de la presencia europea. Como resultado, a veces la Unión da la impresión de estar más interesada en ser vista como una potencia políticamente correcta que como una potencia geopolítica. En un mundo que cambia con rapidez, no se puede ignorar la geopolítica. Por tanto, los gobiernos europeos deberían prestar mucha más atención en analizar cómo cambia el poder militar en el mundo y qué impacto tendrá sobre la seguridad y los intereses de política exterior europeos.

**El presupuesto de
defensa chino podría
superar el de todos los
países europeos
miembros de la OTAN
en 2020 o quizá antes**

Por qué Europa necesita la opción militar

Muchos analistas han instado a los gobiernos europeos a reafirmar el propósito de la PCSD mediante la realización de una revisión de la defensa europea, que identificaría las prioridades geoestratégicas de la UE, las amenazas a la seguridad europea y los tipos de escenarios operacionales ante los cuales los gobiernos de la UE deberían prepararse. La PCSD no se convertirá en un vehículo para una gran competición de poder militar; pero la UE tampoco debería esperar a que solo se la llame para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz relativamente pequeñas. Existe una serie de posibles tareas importantes entre medias, que van desde responder ante graves crisis humanitarias hasta proteger las rutas marítimas de comercio. En el futuro, además de mantener un enfoque geográfico en la vecindad europea más amplia y de ayudar a combatir algunas de las principales amenazas a la seguridad europea, la PCSD debería contribuir a proteger intereses europeos claves, así como a proyectar sus valores.

Los gobiernos de la UE deberían reflexionar sobre cómo piensan mantener y desarrollar las capacidades militares que les permitirían disfrutar de la agilidad y autonomía necesarias para responder a futuros desafíos y crisis. Por tanto, la tarea política que tienen por delante los gobiernos europeos consiste en definir de manera más clara cómo pretenden usar sus recursos militares conjuntamente y en combinación con sus considerables activos diplomáticos, humanitarios y de desarrollo. En la cumbre del Consejo Europeo de diciembre, los jefes de gobierno de la UE deben explicar por qué Europa necesita la opción militar.