

## **LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA EN EL HORIZONTE: ¿ESPEJISMO O REALIDAD?**

**Por Dr. José Díaz Toribio**  
*Coordinador General Congreso ADESyD*

Con el impulso dado en el último año (desde los Consejos de octubre y noviembre de 2016 al Consejo del 11 de diciembre de 2017 que adopta la decisión por la que se establece la Cooperación Estructurada Permanente) a la defensa europea, y con la mención que se hace en la *Estrategia Global de la Unión Europea* a la autonomía estratégica de la Unión Europea, podríamos pensar que Europa ha decidido ya caminar hacia la consecución de su plena autonomía estratégica. Más, de nuevo, es necesario deshacer algunas ambigüedades e identificar bien el contenido y procedencia de los mensajes para no magnificar las expectativas.

Es importante interpretar correctamente lo que se está haciendo, sobre todo ahora que nos encontramos inmersos en el debate sobre el futuro de la defensa europea que la Comisión lanzó en junio de 2017. Y dada la sucesión de iniciativas aprobadas en este ámbito, y que claramente se han vinculado al desarrollo de la *Estrategia Global de la Unión Europea*, donde se habla, como decíamos, de autonomía estratégica, sería lógico pensar que Europa trabaja ya para adquirir la relevancia estratégica propia que aún no tiene.

En primer lugar, es preciso hacer algunas matizaciones sobre los mensajes exactos que se han emitido. En la *Estrategia Global de la Unión Europea* se dice, “...la estrategia alimenta la ambición de la autonomía estratégica de la UE”. En los Consejos donde se han tomado decisiones a este respecto se alude explícitamente a la pretensión de fortalecer la autonomía estratégica de la UE. En los mismos términos se expresa la Comisión cuando lanza el Fondo Europeo de Defensa. El Consejo Europeo de junio de 2017 viene a aceptar esta manera de pronunciarse. En el documento firmado en noviembre de 2017 por veintitrés Estados de la UE (al que posteriormente se adhirieron

dos más) sobre la Cooperación Estructurada Permanente se dice que “... *ésta puede ser un elemento de un desarrollo posible hacia la defensa común....*” Es decir, en todos los casos, la autonomía estratégica funciona como un horizonte, como la razón de ser -ideal- de las medidas impulsadas.

Si deseamos contextualizar todo lo acordado por la Unión Europea debemos responder a varias preguntas: ¿Qué implica exactamente la autonomía estratégica de la Unión Europea? ¿Va dirigido el impulso dado a la defensa europea a conseguir ese objetivo con todas sus consecuencias? ¿En qué sirve lo que se está haciendo para fortalecer dicha autonomía?

Los cambios que se han producido en los últimos meses se han ligado al desarrollo de la *Estrategia Global de la Unión Europea*, al contenido de la *Declaración Conjunta OTAN-UE de Varsovia* (junio de 2016) y al nivel de ambición que, muy detalladamente, se relaciona en las *Conclusiones del Consejo* de noviembre de 2016. Del alineamiento de los tres documentos se obtiene un triple objetivo:

- Dotar a la UE de capacidad de respuesta a conflictos y crisis exteriores.
- Ayudar a socios y aliados a construir las capacidades que necesitan para defenderse a sí mismos.
- Proteger a la Unión y sus ciudadanos en un amplio catálogo de ámbitos que configura el complejo contexto de seguridad en el que vivimos: protección de infraestructuras, vigilancia de fronteras, respuesta a desastres, acceso seguro a bienes globales comunes, amenazas híbridas, ciberseguridad, terrorismo, tráfico de seres humanos, inmigración irregular, proliferación, crimen organizado y asistencia mutua.

La pregunta que cabe hacerse es si este nivel de ambición comprende todas las implicaciones de una autonomía estratégica plena. Desde luego hay que añadir algunos matices esenciales. El primero de ellos es que el contexto geopolítico europeo obliga a hacer más con menos recursos y, por añadidura, en un tiempo histórico que se está

acelerando. En este escenario es donde hay que traducir lo que implicaría la autonomía estratégica europea. Significaría tener las capacidades positivas, desde una perspectiva europea, para disuadir, para garantizar la integridad-soberanía de todos los Estados miembros y salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos, para ser decisivos en cualquier fase de los conflictos que rodean Europa, para influir con peso en las decisiones de los aliados y convertirse en un pilar básico de una relación transatlántica redefinida. Estos serían los requisitos mínimos de una autonomía estratégica europea real.

El impulso dado a la defensa europea, contrastándolo con los requisitos mencionados, ha sido muy importante por la dinámica que pone en funcionamiento, pero no permite alcanzar la muy anhelada autonomía estratégica, sino tenerla como horizonte. Pero, ¿es un horizonte real o es un espejismo?

Desde la publicación del *Plan de Acción Europeo de Defensa* muchas iniciativas están en marcha. Se han creado nuevas estructuras para la planificación y conducción de operaciones militares, se han reestructurado los organismos de Inteligencia, se ha fortalecido la cooperación con otros países y organizaciones, se le ha dado mayor dimensión a la denominada *capacity building*, se intenta mejorar la capacidad de respuesta rápida, se ha diseñado un sistema de revisión anual de la defensa para coordinar los planeamientos de las defensas de los estados miembros, se ha aprobado un *Fondo Europeo de Defensa* con dos ejes fundamentales: industria e investigación. Finalmente, se ha aprobado una Cooperación Estructurada Permanente, inclusiva y flexible, que señala compromisos vinculantes.

Pero al igual que es necesario contextualizar el nivel de ambición, hemos de hacer lo mismo con las medidas prácticas adoptadas. La finalidad profunda de todas ellas es mejorar la cooperación entre los Estados. No olvidemos, al mismo tiempo, que la Unión Europea va a contar con más estructuras para planificar y conducir operaciones (de momento las no ejecutivas), para obtener información y analizar todo tipo de amenazas. Y ya se prepara un Plan de Movilidad Militar que va a facilitar los intercambios entre

militares de diferentes países y permitirá compartir perspectivas. Los mayores progresos se podrán dar en la cooperación de las industrias de defensa, lo que, teóricamente, podrá beneficiar más a las grandes potencias como Francia y Alemania. También se facilita una mejor coordinación con la OTAN. Pero todo ello no conduce inevitablemente a una mayor cooperación, por el momento la posibilita, y el resultado final seguirá dependiendo de la voluntad política de los Estados y de los recursos aprobados. No se discute la soberanía nacional en el ámbito de la defensa, sino que todas estas acciones se toman sobre la base de la cooperación voluntaria entre Estados. De hecho, en el documento sobre la Cooperación Estructurada Permanente al que aludíamos más arriba, se dice expresamente que la soberanía nacional queda intacta. Además, el grueso de los fondos no estará disponible hasta que se apruebe el nuevo marco presupuestario plurianual (a partir de 2020).

Llegados a este punto debemos reconocer que no es posible discernir aún con claridad el porvenir de la defensa europea, si se trata de un horizonte real o de un espejismo. Esta duda que se plantea deriva de la interpretación que puede hacerse de los progresos realizados en el último año.

Facilitar la cooperación puede verse como una plataforma para multiplicar únicamente las capacidades de los Estados, también como un aliento a la integración de la industria con un trasfondo eminentemente económico. En definitiva, el alcance estratégico último de todos estos avances es ambiguo.

Ahora bien, se puede afirmar que se ha puesto una semilla en forma de argumentos a favor de una defensa europea más integrada. Pronto será evidente el desajuste entre los objetivos fijados por la Estrategia Global y las medidas tomadas, y ahí germinará la demanda de más integración. Los retos son tales, que ni con una mayor eficiencia se solventará el problema de los déficits estratégicos de la Unión Europea. La Comisión ya ha emitido subliminalmente este mensaje. Si analizamos en detalle los tres escenarios que propone, únicamente el segundo y el tercero están a la altura de la pretensión de

reforzar la autonomía estratégica europea: el segundo de estos escenarios contempla una defensa y seguridad compartidas, el tercero una defensa y seguridad comunes. Ambos implican la superación del principio de cooperación. La Comisión fortalece así la idea de que hacer realidad la autonomía estratégica obliga a ir más allá de la cooperación, y este mensaje empieza a calar.

Haber situado en el centro del debate la autonomía estratégica de la Unión Europea ha despertado este viejo anhelo, aunque aún está por trazar el rumbo del camino final que se seguirá. También está por desvelar si Europa tiene la voluntad de levantar las muchas trabas que le impiden alcanzar esa meta.

Pero, mientras tanto, en este proceso que parece relanzar la empresa de la defensa europea, tantas veces asumida desde 1954, sí que hay algunos mensajes claros que todas las instituciones comunitarias y las principales potencias quieren que lleguen nítidamente al conjunto de gobiernos y de la ciudadanía.

El primero de ellos es que, cualquiera que sea el camino elegido, el de la cooperación o el de la integración, hay que invertir más recursos en defensa. En segundo lugar, tanto si se opta por circunscribirse a la cooperación o se elige avanzar realmente hacia una defensa compartida o común, habrá que aceptar más compromisos. La vieja idea de que es posible hacer más con menos, con la esperanza de que Europa aporte lo que los Estados dejen de invertir, habrá de ser descartada. En definitiva, el proyecto europeo parece extenderse al ámbito de la defensa, y en él va quedando menos espacio para quienes tengan la tentación de utilizar el comodín europeo para eludir sus responsabilidades o aliviar sus cargas.

Diciembre de 2017