
El impulso franco-alemán a la defensa europea

Enrique Fojón | Infante de Marina (Ret.) y doctor en Relaciones Internacionales

Tema

La reactivación de la defensa europea de los últimos meses no hubiera sido posible sin el impulso de Francia y Alemania, pero su materialización también precisa que ambos países sigan coincidiendo en sus intereses políticos, operativos e industriales.

Resumen

Francia y Alemania han sido, junto con el Reino Unido, las principales potencias militares europeas. Tradicionalmente, las tres se han concertado para preservar el carácter intergubernamental de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y conciliar su desarrollo con sus políticas nacionales de defensa. Una vez que el Reino Unido decidió salir de la UE, los gobiernos de Francia y Alemania se movilizaron para compensar su partida con una mayor cooperación entre los demás Estados miembros.

Este ARI describe cómo el impulso franco-alemán ha estado detrás de las iniciativas de reactivación de la defensa europea, desde la elaboración e implementación de la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE a los programas de la Comisión para financiar la investigación y desarrollo de capacidades militares comunes. También describe cómo la sostenibilidad de su impulso depende de que se mantenga la coincidencia de sus intereses estratégicos, industriales y presupuestarios; coincidencia que se ha evidenciado en los últimos Consejos franco-alemanes a los que se hace referencia, pero que no se puede dar por garantizada en el futuro.

Análisis

La reactivación de la defensa europea se ha visto precedida de algunos acontecimientos singulares. Entre otros, las consecuencias negativas de la crisis económica de 2008 en los presupuestos de Defensa, la mencionada salida del Reino Unido de la UE, la inestabilidad geopolítica en la vecindad europea y la política de la Administración Trump hacia la OTAN y sus aliados europeos.

El impulso franco-alemán se puso en marcha tras el referéndum del Brexit, cuando los ministros de Exteriores francés y alemán, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier,¹ invitaron a todos los Estados miembros a compartir una Unión de Seguridad en apoyo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La necesidad de responder al nuevo contexto estratégico ya se reflejó en el Libro Blanco francés de la Defensa y

¹ Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania (2016), "A strong Europe in a world of uncertainties", 27/VI/2016.

Seguridad Nacional de 2013 y, más acusadamente, en el Libro Blanco de la Seguridad alemana de julio de 2016,² donde ya aparecen la mayoría de las iniciativas que Alemania y Francia iban a proponer a los Estados miembros de la UE. Ambos países se vieron en la necesidad de reforzar sus capacidades militares para responder a los desafíos estratégicos inmediatos y movilizar las capacidades colectivas de la OTAN y de la UE. En el marco atlántico, ambos países descartaron que la UE desarrollara una defensa al margen de la OTAN, tal y como recordó el presidente, François Hollande, durante la Cumbre de la Alianza Atlántica en Varsovia, en julio de 2016.³ La sintonía franco-alemana fue decisiva tanto para revitalizar la colaboración entre la UE y la OTAN como para descartar la defensa territorial entre los objetivos de la reactivación. Mientras que Francia ha seguido afianzando su anclaje e influencia en la organización atlántica, como lo demuestra la titularidad de un Mando Estratégico (*Allied Command Transformation*) de la OTAN, Alemania ha liderado la articulación de los aliados europeos en el flanco este (*Framework Nation Concept*).

En el Consejo Franco-Alemán de seguridad y defensa de abril de 2016, ambos países acordaron liderar el reforzamiento de la defensa europea, contribuir a la elaboración de la Estrategia Global, lanzar los programas de investigación y desarrollo de capacidades para consolidar la industria europea y potenciar la autonomía estratégica de la UE.⁴ Esas prioridades se desarrollaron en el documento que los ministros de Defensa de ambos países presentaron a sus colegas en la reunión informal de Bratislava de septiembre,⁵ tal y como anunciaron en el Libro Blanco de Seguridad alemán. La posterior “Declaración de Bratislava” de los 27 Estados miembros recogió esas prioridades en su hoja de ruta para materializar la Estrategia Global durante los meses siguientes.⁶

Al impulso franco-alemán hay que añadir la colaboración de la Comisión, que ha venido reivindicando un mayor protagonismo en la política de defensa europea, y no sólo en el ámbito industrial que entra dentro de sus competencias. Su presidente, Jean-Claude Juncker, antes y después de su elección, se ha mostrado partidario de crear un ejército, desarrollar la cooperación estructurada permanente, reforzar la PCSD y apoyar la industria y el mercado europeo de la defensa. Para impulsar sus objetivos, la Comisión cuenta con una visión propia de la defensa europea y con sus propios instrumentos de influencia. Según la primera, existen tres escenarios que plantea en su documento de reflexión de junio de 2017.⁷ Uno primero de cooperación en seguridad y defensa, donde los Estados miembros colaborarían caso por caso, asumiendo ellos la carga principal de las operaciones y capacidades comunes, manteniéndose la cooperación OTAN-UE con el formato actual. En el segundo, de seguridad y defensa compartida, los Estados miembros pondrían en común determinados medios militares y recursos financieros,

² Ministerio de la Defensa (2013), “Livres Blanc. Défense et Sécurité Nationale”, p. 64-65; Gobierno Federal (2016), “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, 13/VII/2016, pp. 72-76.

³ “Discurso del Presidente de la República tras la Cumbre de la OTAN”, Varsovia, 9/VII/2016.

⁴ “Declaración del Consejo Franco-Alemán”, 7/IV/2016.

⁵ “Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible defence in the EU”, 12/IX/2016.

⁶ Consejo Europeo (2016), “Bratislava declaration and roadmap”, 16/IX/2016.

⁷ Comisión Europea (2017), “Reflection paper on the future of European Defence”, junio.

mientras que la UE asumiría protagonismo en ámbitos ciber, protección de fronteras y terrorismo, incrementándose la colaboración OTAN-UE. En el tercer escenario, de seguridad y defensa común, la cooperación estructurada permanente permitiría a un grupo de Estados llevar la Defensa a un nivel superior, compartiendo con la OTAN la responsabilidad de la defensa territorial y llevando a cabo operaciones de alta intensidad militar. Para impulsar la evolución, la Comisión elaboró un conjunto de medidas (*defence package*) que se retroalimentan con las propuestas franco-alemanas y que cuenta con instrumentos financieros y regulatorios que se describen más adelante.

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

La razón de ser de la PESCO en el Tratado de Lisboa era permitir que la defensa europea pudiera progresar de la mano de los países que estuvieran más interesados en ello y dispuestos –quisieran y pudieran– a cooperar entre ellos. El régimen diseñado en el Protocolo 10 del TUE tenía por objetivo elevar el nivel de ambición de la defensa europea, superando el nivel de las misiones tasadas de seguridad exterior incluidas en el Tratado para llegar, si existía acuerdo, a una verdadera PCSD.⁸ Sin embargo, el impulso franco-alemán tuvo que rebajar su nivel de ambición, descartando cualquier defensa colectiva al margen de la OTAN, y a criterios inclusivos, rebajando la exigencia de los estándares PESCO para poder participar en la misma. De esta forma, el impulso franco-alemán sirvió para sentar las bases de una potencial cooperación más inclusiva en materia de defensa, pero para hacerlo hubo que reducir el nivel de partida al mínimo común denominador que se había determinado como aceptable.

El lanzamiento de la PESCO, propiciado por Francia y Alemania, se enfrentaba a dos visiones diferentes. Por un lado, París se orientaba hacia una ambición basada en calidad y eficacia, lo que significaba requisitos de pertenencia exigentes, mientras Berlín, más cauteloso, promovía la mayor inclusión evitando que unos altos requisitos de entrada fuesen disuasorios para la participación de algunos miembros. El Consejo Europeo de diciembre de 2016, propuso que la PESCO fuera inclusiva pero modular, de forma que estuviera abierta a todos, pero que no todos tuvieran que participar en todos los proyectos. Este enfoque facilita la participación pero no garantiza que todos los participantes asuman un nivel de modularidad tan exigente como el que desean Francia y Alemania, lo que obligaría a los países más comprometidos a realizar un esfuerzo extraordinario.

El 13 de julio de 2017, con ocasión del Consejo Franco-Alemán, ambos países acordaron una lista de compromisos inclusiva, pero ambiciosa, sobre la PESCO, que incluía un calendario y mecanismos de evaluación específicos, así como la identificación de proyectos como base de un acuerdo europeo. Esos criterios básicos se recogieron en una propuesta franco-alemana de 21 de julio que endosaron Italia y España con el apoyo de Bélgica, la República Checa, Finlandia y los Países Bajos.⁹ En ellas, se

⁸ El Protocolo establece como compromisos básicos sostener la inversión en equipos, armonizar las necesidades militares, reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, adecuar los procedimientos decisorios nacionales, cooperar con la OTAN y el desarrollo de programas comunes en el marco de la EDA.

⁹ “Proposals on the necessary commitments and elements for an inclusive PESCO”, 21/VII/2017.

proponían los principios y las bases del modelo de gobernanza que deberían discutir entre los Estados miembros, entre ellos 19 propuestas de compromisos vinculantes. Las propuestas recogen el incremento progresivo de los presupuestos sin fijar explícitamente el objetivo del 2% del PIB en los presupuestos de defensa, dedicándose en torno al 20% a inversiones y el 2% en I+D. También el apoyo a la coordinación de los planeamientos (CARD en sus siglas inglesas) y al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) para incrementar la autonomía estratégica. La cooperación iría “desnacionalizando” progresivamente la solución a problemas de capacidades militares y acomodando los procesos de toma de decisión nacionales (planeamiento) a los de la PESCO, incluido una doctrina común, dotando de sentido estratégico a los despliegues de fuerzas y tomando parte al menos en uno de los denominados “proyectos comunes” de capacidades.

Las propuestas se encuentran en fase de discusión y quedan por fijar aspectos importantes, como su régimen de gobernanza. También queda por resolver la participación de terceros países que no pertenecen a la UE, como el Reino Unido, que ha expresado en documentos oficiales su voluntad de continuar vinculado a la defensa europea. El impulso franco-alemán ha sabido articular un núcleo importante de países en torno al lanzamiento de la PESCO y atraer –no sin dificultades– a la mayoría de los 27. Pero el reto de la PESCO no es tanto su lanzamiento como asegurar que se alcanzan los niveles de ambición y de exigencia acordados, ya que sin requisitos elevados será muy difícil que la PESCO aumente significativamente la autonomía estratégica de la UE, tal y como pretende el Protocolo nº 10 del TUE.

El impulso industrial y tecnológico

Francia y Alemania lideran el sector industrial y tecnológico de la defensa europea y coinciden en la prioridad de preservar sus intereses industriales nacionales, aprovechando las oportunidades que les ofrezcan los mercados, europeos y global, para su desarrollo. Ambos países consideran la política industrial como parte estratégica de la defensa. Así, el Libro Blanco alemán aspira a preservar las capacidades tecnológicas críticas para su seguridad nacional aunque recurriendo *if necessary* a la colaboración con los aliados europeos y siempre estando abierta a que sus empresas llegaran a acuerdos con otras que representaran los intereses nacionales de terceros países. En el mismo sentido, Francia, en su reciente revisión de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional considera necesario preservar las capacidades críticas necesarias para garantizar su autonomía estratégica y asegurar el futuro de su industria de defensa por razones económicas y sociales. Las autoridades francesas y alemanas son conscientes de las dificultades que tienen sus industrias para preservar su competitividad y su cuota del mercado internacional. Por eso han impulsado todas las iniciativas europeas que fomentan el mercado europeo de la defensa, las ayudas a la investigación y el desarrollo de capacidades y la racionalización del sector a escala europea, ya que sus industrias se encuentran en una situación de ventaja para aprovechar las oportunidades que se abren con la cooperación industrial en la UE.

El impulso franco-alemán a la industria europea complementa –pero no sustituye– a sus relaciones industriales bilaterales (tampoco a los de ambos con el Reino Unido). Ambos países vienen coordinando sus intereses industriales en cada uno de sus consejos

bilaterales de seguridad y defensa. En el último de julio de 2017 identificaron algunos proyectos conjuntos que podían aprovecharse de las sinergias y fondos europeos.¹⁰ Son proyectos que no se han decidido colectivamente ni tras el necesario estudio entre los participantes de las necesidades operativas derivadas de un contexto estratégico que afecte a la UE. Tampoco proporcionan una capacidad de disuasión relevante o añaden excesivo valor a una supuesta capacidad expedicionaria que se le supone a cualquier actor global. La concertación sí que proporciona una ventaja comparativa a ambos países porque podrán aprovecharse de su liderazgo para beneficiarse de las economías de escala que la UE pueda aportar a sus intereses industriales y militares.

En sintonía con el impulso franco-alemán, y en paralelo a la implementación de la Estrategia Global, la Comisión presentó el 30 de noviembre de 2016 su Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP) con tres elementos: el Fondo Europeo de Defensa (EDF), el apoyo para pequeñas y medianas empresas (SME) y el refuerzo del mercado único de Defensa. El Plan trata de revertir el retraso tecnológico europeo en tecnología militar, aumentando las inversiones en investigación y desarrollo de capacidades. El Plan responde a la reclamación de apoyo financiero del documento franco-alemán de septiembre de 2016 y dispone de 90 millones de euros para investigación hasta 2020 y 500 millones más para desarrollo de capacidades hasta la misma fecha.¹¹ Posteriormente, la Comisión pretende ampliar esos fondos hasta 500 millones y 1.500 millones de euros, respectivamente, siempre que así se apruebe dentro del próximo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

La sostenibilidad del impulso

La convergencia entre Francia y Alemania se fraguó gracias a un conjunto de circunstancias estratégicas difícilmente repetibles. El acuerdo para reactivar el proyecto europeo en momentos tan difíciles facilitó un compromiso por el que Alemania apoyaba el impulso a la política de seguridad y defensa que quería Francia y, a cambio, Francia se comprometía a someterse a la disciplina presupuestaria que demandaba Alemania. Ambos tuvieron que realizar concesiones porque la cultura estratégica alemana no es muy favorable al uso de la fuerza ni a la expansión del gasto en defensa, mientras que Francia no es partidaria de corregir su déficit crónico.¹² Para demostrar su voluntad de cumplir el pacto, el presidente Macron redujo el presupuesto de defensa para 2018 en 900 millones de euros en lugar de incrementarlo en 1.500 millones, como había previsto para ayudar a reducir el déficit de 50.000 millones por encima del objetivo del 3%. Posteriormente se comprometió a alcanzar la cifra de 1.500 millones a partir de 2018 para llegar al objetivo del 2% en 2025, pero su cumplimiento dependerá –como en 2017– de la evolución del déficit y la deuda francesa.

En Alemania el incremento presupuestario apareció en la campaña electoral como un factor de controversia entre los demócrata-cristianos de la CDU, que consideraban una obligación alcanzar el 2% del PIB en 2024, y los social-demócratas del SPD, que lo

¹⁰ Entre ellos, una nueva generación de aviones, carros, helicópteros, artillería y misiles y sistemas de vigilancia marítima y aviones no tripulados.

¹¹ Comisión Europea (2017), “Launching the European Defence Fund”, COM(2017)295 final, 7/VI/2017.

¹² Claudia Major (2017), “A Franco-German Defense Deal for Europe”, SWP Berlin, 23/III/2017.

consideraban una orientación. Pasar de los 37 billones de euros y el 1,26% del PIB en 2017 a los 70 billones y el 2% en 2024 tampoco se admitía por Los Verdes y la izquierda. Ahora, el nuevo gobierno que resulte en 2018 tendrá más dificultades que la coalición anterior para justificar un gasto de la magnitud señalada.

El impulso franco-alemán ha encontrado un nuevo obstáculo en la visión de la integración europea del presidente Emmanuel Macron. Si en marzo de 2017 el entonces aspirante a presidente deseaba una mayor defensa europea pero no la veía posible en los años de su mandato,¹³ en septiembre de 2017 pedía una fuerza de intervención, un presupuesto y una doctrina de defensa comunes.¹⁴ La dificultad no se encuentra tanto en estas propuestas sobre la defensa sino en su visión del proyecto de integración mucho más ambiciosa de lo que resulta aceptable en Alemania. Términos como presupuesto común, mutualización de la deuda o ministro de Finanzas del euro no ayudarán a reeditar en 2018 el impulso europeo que patrocinaron la canciller Merkel y el presidente Hollande en 2016.¹⁵

Las divergencias anteriores se añaden a las tradicionales para dificultar el impulso. Entre otros estudios recientes, el Informe del Parlamento Europeo sobre la PESCO¹⁶ resalta la diferencia de cultura estratégica entre ambos países, la preferencia alemana por proyectos logísticos, de adiestramiento o de hospitales frente al deseo francés de misiones exigentes, la predilección alemana por el Este sobre la del Sur francesa, y la renuencia de los parlamentarios alemanes a tomar decisiones sobre el uso de la fuerza contra el amplio margen de los presidentes franceses. Son diferencias que se han reducido en los últimos años pero que necesitan reducirse aún más para no poner en riesgo el impulso franco-alemán a la defensa europea.

Conclusiones

En su evaluación de octubre de 2017 sobre la ejecución de la hoja de ruta de Bratislava, el Consejo Europeo da por realizada la colaboración entre la OTAN y la UE y considera que el desarrollo de la PCSD y el EDAP progresa adecuadamente, tal y como ha reiterado en las conclusiones de su Consejo de 19 de octubre de 2017.¹⁷ El progreso demuestra que el impulso franco-alemán ha sido eficaz en la reactivación de la PCSD y que han sabido atraer hacia el proyecto a una gran parte de los Estados miembros.

Desde luego, no faltan dificultades que se harán más visibles cuando se vayan concretando los compromisos que ahora se adoptan. Pero una vez lanzada la PESCO, su contribución real a la defensa europea dependerá del grado de cumplimiento de las obligaciones que asuman los participantes. No sólo por la voluntad de hacerlo, sino

¹³ Mark Dean (2017), "Macron Calls for European Defense Cooperation After UK Attack", Bloomberg, 23/III/2017.

¹⁴ Emmanuel Macron, discurso en la Universidad París-Sorbona, 26/IX/2017.

¹⁵ Ulrich Speck (2017), "Germany and France, ready to tango?", Comentario Elcano nº 46, Real Instituto Elcano, 23/X/2017.

¹⁶ DG for External Policies (2017), "Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of the play", PE 603.842, julio.

¹⁷ Consejo Europeo (2017), "Implementing the Bratislava roadmap", octubre.

también por la capacidad para ello. Si el grado de cumplimiento es elevado, la PESCO añadirá valor a la autonomía estratégica europea, tal y como Francia y Alemania esperaban. Si los planeamientos nacionales se coordinan bajo el sistema CARD, será más fácil disponer de las capacidades militares que se precisan; pero si la coordinación es meramente formal, como ocurre en la OTAN, cada país velará por sus propias prioridades.

Si las iniciativas en curso fomentan la participación, cada vez se estará más cerca de una verdadera política común de defensa, pero si la participación se restringe a un grupo de países, la UE tendrá mayor autonomía estratégica pero no será común. La reactivación de la defensa europea y de su base industrial y tecnológica necesitan un esfuerzo adicional de los Estados miembros, porque la financiación común viene a complementar, estimular y legitimar los presupuestos nacionales de defensa, pero no a reemplazarlos. Pero si la financiación comunitaria es insuficiente o los presupuestos nacionales descuentan la aportación de los fondos comunes, el valor añadido no bastará para alcanzar los niveles de ambición fijados por el impulso franco-alemán. Por la misma razón, los costes y beneficios de la racionalización de la base industrial y tecnológica de la defensa europea deben repartirse de forma equilibrada, ya que de lo contrario los Estados miembros perjudicados se distanciarán de la reactivación.

La continuidad del impulso depende de que Francia y Alemania reediten a partir de 2018 la sintonía que sus jefes de Estado y ministros de Defensa y Exteriores alcanzaron en 2016. Lo protagonizarán dos nuevos gobiernos europeístas, uno como el del presidente Macrón, ambicioso, integrador y transformador, y otro como el de la canciller Merkel que echará de menos su coalición con la socialdemocracia. Les unen a ambos intereses políticos e industriales muy fuertes, pero les separan diferencias de cultura estratégica y presupuestarias muy significativas. Verificada la eficacia del impulso franco-alemán para la reactivación de la defensa europea, queda ahora por demostrar su sostenibilidad.