

Capítulo cuarto

El papel de Italia en el proyecto europeo de defensa

Alberto Pagani

Resumen

El análisis propuesto se centra en la perspectiva de la defensa común europea, especialmente en relación con los nuevos retos geopolíticos, a través de la visión particular de Italia. El estudio parte de la indispensable transformación/adaptación del instrumento de la defensa nacional —en Italia y en los demás Estados miembro— en función de las nuevas amenazas y del nuevo rostro que ha adquirido la guerra.

En esta perspectiva, se desgrana el sistema articulado de seguridad y defensa de la República Italiana, su evolución hacia el profesionalismo puro y, con ello, el cambio de paradigma en relación con los ciudadanos y el dictado constitucional en relación con las organizaciones internacionales de las que Italia es miembro.

Italia es un país fundador del proyecto europeo, así como del Tratado Atlántico, con un papel fundamental tanto en el flanco meridional como en el oriental. La contribución de la experiencia italiana en la redefinición de una adecuada y pronta política común de defensa y seguridad adquiere particular importancia por las características de mediación y realismo reconocidas en la política exterior de Roma, en especial en referencia a los meca-

nismos CEP de cooperación reforzada en el marco normativo del Tratado de Lisboa y en el Consejo de la Unión, verdadero motor y calibrador de la integración de la UE.

Palabras clave

Italia, Defensa común europea, Cooperación reforzada, Nuevas amenazas, PCSD-OTAN.

Italy's role in the European defense project

Abstract

The analysis proposed focuses on the perspective of common european defence, especially in relation to the new geopolitical challenges, through the particular vision of Italy. The study starts from the indispensable transformation/adaptation of the instrument of National Defence—in Italy and in the other member states— according to the new threats and the new face that war has taken on.

In this perspective, the articulated security and defence system of the Italian Republic, its evolution to pure professionalism, and the change of paradigm in relation to the citizens and the constitutional dictate in relation to the international member organisations are described.

Italy is a founding country of the European project as well as of the Atlantic Treaty with a fundamental role in both the southern and eastern flanks. The contribution of the Italian experience in the redefinition of an adequate and prompt Common Defence and Security Policy assumes particular importance for the characteristics of mediation and realism recognised to Rome's Foreign Policy, especially in reference to the PESCO mechanisms of enhanced cooperation in the regulatory framework of the Lisbon Treaty and in the Council of the Union, the real engine and calibrator of EU integration.

Keywords

Italy, Common European Defence, Enhanced cooperation, New threats, CSDP-OTAN.

1 Introducción

1.1 Prólogo

El diseño y la construcción de un nuevo sistema europeo integrado de defensa y, por tanto, la propuesta que cada país puede presentar de forma realista, parte necesariamente de tres puntos previos:

- El contexto exterior, es decir, el análisis de las relaciones internacionales de la Unión Europea y sus Estados miembros en el presente. Las políticas exteriores, de seguridad y de defensa están estrechamente interconectadas y permiten a la UE desempeñar un papel activo en la escena internacional, por lo que deben adaptarse y ser adaptadas a ella.
- La fisonomía de las nuevas guerras. El instrumento militar sirve para garantizar la seguridad de Europa y de los pueblos europeos, protegerlos de posibles amenazas exteriores y mantener la paz. Por lo tanto, su fisonomía depende del carácter de la amenaza y de las formas de la guerra. Pensar en un instrumento militar al margen de su uso y, por tanto, de la guerra, es un ejercicio inútil, erróneo y muy peligroso.
- Las condiciones reales y actuales que hay que cambiar. Un análisis de la situación, de los recursos desplegados, de las capacidades adquiridas y de la actividad realizada es una premisa necesaria para cualquier evolución. Solo puede evolucionar aquello que está dispuesto, modificándose, con los recursos disponibles, dentro de un camino evolutivo hacia una meta que requiere tiempo y obstáculos que superar.

1.2 ¿Qué tipo de guerra será?

Con la agresión de Rusia a Ucrania el 22 de febrero de 2022, el ataque de Hamás a Israel el 7 de octubre de 2023 y la consiguiente escalada militar en Oriente Próximo, la aparente situación de paz a la que Europa se había acostumbrado se acabó. En una nueva perspectiva de «realismo ofensivo» (Mearsheimer, 2001), las crisis internacionales son vistas como oportunidades por las grandes y nuevas potencias globales y regionales y por los llamados «Estados oscilantes» (De Vito, 2024), que las producen y utilizan para sacar sus máximas ventajas y avanzar en la gobernanza global. Sin embargo, estas crisis han adquirido una fisonomía diferente a la del pasado, ahora más ambigua, disfrazada y más difícil de descifrar e interpretar. Esta es la era de la

confrontación internacional «no convencional». El concepto de «nueva guerra» se hizo evidente en 2001.

El impacto del 11S supuso un cambio de paradigma: las imágenes de las torres en llamas derrumbándose en directo por televisión enviaron un mensaje irrefutable al mundo: ya nadie podía sentirse seguro. Aquel terrible acto terrorista no solo concernía a Estados Unidos, sino que era el comienzo de una guerra abierta «sin límites» (Liang y Xiangsui, 2016). «El rostro del dios de la guerra se ha vuelto indistinto», escribieron los dos oficiales de las Fuerzas Aéreas chinas Qiao Liang y Wang Xiangsui en un libro hecho famoso por el aparato de inteligencia estadounidense. Fue en 1996 cuando los dos coroneles tradujeron el aforismo de Deng Xiaoping «no importa si el gato es blanco o negro mientras cace ratones» a un estudio de estrategia militar centrado en el concepto de sistema de armas. Introdujeron así un nuevo punto de partida, argumentando que las nuevas armas individuales de alta tecnología, en la era de la integración tecnológica y la globalización, ya no podían caracterizar la guerra (con la excepción de la IA, cuyo desarrollo no se razonó) como ocurría en el pasado, cuando era la invención de una nueva arma (el estribo, la ametralladora Maxim, la bomba atómica) lo que cambiaba la faz de la guerra. Los coroneles chinos la llamaron «guerra sin límites»; el general Gerasimov, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas rusas, la denomina «guerra ambigua y no lineal» (Gerasimov, 2013: 476; 2016: 624); la doctrina militar occidental habla de «guerra híbrida» o «guerra en las zonas grises».

Son formas distintas de entender lo mismo: la guerra contemporánea es una mezcla de acciones militares y no militares que se basan en el engaño y en la ocultación de intenciones, actores, fuerzas sobre el terreno y objetivos tácticos y estratégicos. La nueva guerra sigue siendo la «continuación de la política por otros medios» (Clausewitz, 1942: 154-786), pero ya no es el conflicto militar que sigue a una declaración formal que consagra su condición. La guerra ya no se declara, se niega incluso ante la evidencia o se llama de otra manera. A menudo, la libran combatientes por poderes que no son soldados regulares, sino marionetas que luchan por poderes en nombre de otros.

1.3 Crisis sistémica

La pérdida de *feeling* entre Occidente y el sur global y el creciente conflicto con los regímenes autocráticos euroasiáticos

(Federación Rusa, República Popular China, República Islámica de Irán) han desintegrado progresivamente el orden mundial basado en reglas y han convertido el sistema multilateral en un mosaico conflictivo y anárquico aumentando el riesgo de guerra total. Los actores emergentes, como la India, Brasil, Arabia Saudí, Turquía, Sudáfrica, Egipto, México, Argelia e Indonesia, se mueven sin las trabas de las estrategias occidentales, buscando su mejor posicionamiento. Cliff Kupchan (2023), en *Foreign Policy* (*Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics*), y Tareq Hasan (2023), en *Modern Diplomacy* (*The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States*), escribieron sobre este marco en el concepto de «autonomía estratégica» (De Vito, 2024). La deriva anárquica de las relaciones internacionales plantea a Europa la cuestión de sus capacidades autónomas de defensa y disuasión.

Los Estados miembros de la UE están vinculados por un pacto de solidaridad defensiva en caso de que uno de ellos sea víctima de una amenaza, agresión o ataque (Parlamento Europeo, 1992). La obligación de defensa mutua vincula a todos los Estados miembros, no afecta a la neutralidad de algunos de ellos y es coherente con los compromisos de los Estados miembros de la OTAN, pero Europa aún no dispone de un sistema integrado y estructurado de defensa colectiva. El principio de «solidaridad defensiva» debe intensificarse en el ámbito común de las políticas de ayuda mutua y cooperación, en relación con la obligación de los Estados miembros de actuar conjuntamente en caso de que alguno de ellos sea objeto de un atentado terrorista o víctima de alguna catástrofe. Hasta ahora, los Estados europeos han zanjado sus angustias y recuerdos históricos con la construcción de la integración europea y la adhesión al Pacto Atlántico, lo que ha permitido el periodo de paz más largo conocido en Europa, ya que las únicas guerras europeas han estallado en zonas ajenas a la Unión: los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Próximo y el norte de África. Con la aparición de nuevas guerras asimétricas, los aparatos de seguridad y defensa occidentales han tenido que adaptar su capacidad de respuesta a los llamados «ataques enjambre» (Arquilla y Ronfeldt, 2000) del terrorismo internacional, un *modus operandi* capaz de enfatizar las características de movilidad, oscuridad, comunicación, unidad y coordinación de las células criminales en el nuevo entorno de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación). Este escenario también ha obligado a la UE a reflexionar sobre su capacidad para desarrollar formas de colaboración

nuevas y más eficaces, poniendo en común los conocimientos técnicos de los Estados miembros e intercambiando información privilegiada para estructurar la perspectiva de cooperación en materia de defensa de los Estados miembros. La afirmación de la UE como actor geopolítico global requeriría al menos una forma eficaz y rápida de intervención común en la PCSD que solo puede provenir de una aceleración intergubernamental. En la actualidad, la Política Común de Seguridad y Defensa se ha convertido en parte integrante de la política exterior y de seguridad común de la UE, pero aún no ha alcanzado una verdadera concreción.

1.4 Gobernanza supranacional

Resolver los conflictos mediante el diálogo y la negociación para garantizar la paz es una prioridad que merece todos los esfuerzos. Tras la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional creó instituciones supranacionales políticas, sociales y financieras para poner en práctica formas compartidas de gobernanza y proteger así a las nuevas generaciones del riesgo de nuevas tragedias bélicas. Con el avance de la interdependencia y la globalización, se ha enriquecido la arquitectura de las instituciones y los tratados internacionales: el Protocolo de Kioto y los Acuerdos de París para la gobernanza compartida del cambio climático; la Corte Penal Internacional creada para actuar en defensa de los derechos humanos cuando son violados, y los Acuerdos de Libre Comercio para contener los riesgos de guerras comerciales. La pandemia de covid-19 dejó claro el papel de la Organización Mundial de la Salud. El G20 se creó como instrumento para una amplia participación en un mundo que ya no puede ser gobernado solo por el G7. En cada continente se establecieron formas continentales y subcontinentales de cooperación o integración para buscar soluciones comunes a problemas comunes. El núcleo de este sistema es, por supuesto, las Naciones Unidas, pivote de un sistema multilateral de consulta y gobernanza de la dinámica política mundial. Hoy en día, ninguna cuestión importante puede regirse únicamente por políticas nacionales, y la soberanía nacional parece tener cada vez más una dimensión limitada. Sin embargo, todas las instituciones supranacionales son «sociedades de naciones» cuya eficacia deriva de la voluntad de los Estados nacionales, que siempre se muestran reacios a renunciar a la soberanía. Paradójicamente, este esfuerzo por crear un nuevo orden se

produce en la época de la anarquía internacional, que destruye los lugares y los sujetos de la gobernanza supranacional, cuyas instituciones pierden su capacidad de acción. Urge redefinir las estrategias, los objetivos y las estructuras de la arquitectura internacional para dotar a las instituciones supranacionales de nueva eficacia y autoridad.

2 La defensa italiana hoy

2.1 Análisis y evolución del sistema italiano de defensa y seguridad

Las políticas italianas de seguridad y defensa de los últimos veinte años se han visto impulsadas por la necesidad de mantener un sistema eficaz y eficiente en vista de los «limitados» recursos relativos asignados al sector y las dificultades generales del presupuesto estatal: Italia invierte algo más de 30 000 000 000 € en defensa, es decir, alrededor del 1,5 % de su PIB. La ley «Martino» (llamada así por el entonces ministro de Defensa del segundo Gobierno Berlusconi), aprobada el 23 de agosto de 2004 con un amplio y transversal consenso parlamentario entre partidos de derecha e izquierda, supuso un verdadero cambio en la interpretación y perspectiva de todo el sector. Esta ley de reforma anticipó la suspensión del reclutamiento obligatorio en tiempos de paz (prevista por la Ley Delegada 331/2000 del Gobierno de D'Alema) con la transición inmediata al sistema de defensa profesional, permitiendo *ipso facto* el despliegue de las fuerzas armadas italianas en teatros operativos de conflicto: desde la primera Guerra del Golfo en 1991, pasando por Kosovo en 1998 y hasta las operaciones militares en Afganistán en 2002. Esto ha cambiado la dimensión de la acción en el escenario internacional: Italia se ha convertido en un actor responsable en misiones internacionales delegadas o participadas con tareas de combate proporcionadas y específicas. La adaptación a la profesionalidad militar ha cambiado progresivamente la perspectiva con la que los italianos ven a las Fuerzas Armadas: la operatividad y el combate se han convertido en una expectativa concreta para quienes se alistan y han dejado de ser una posibilidad remota de un instrumento militar destinado solo a la disuasión. Se trata de un cambio de paradigma en apoyo del papel internacional de un país que se juega en el despliegue de la guerra y en la primacía de la elección individual. Posteriormente, la ley sobre la revisión del instrumento militar (n.º 244 de 2012) preveía una reducción

de la dotación global de las Fuerzas Armadas a 150 000 para 2025. El plazo se amplió entonces hasta 2035 (Ley n.º 201 de 2023) y el número de efectivos se incrementó hasta 160 000 (Decreto Legislativo 185 de 2023). A los tres ámbitos tradicionales de la defensa armada —Ejército de Tierra, Marina y Ejército del Aire—, la República Italiana añade unos 108 000 *carabinieri* (cuarta fuerza armada, Ley n.º 78 de 31 de marzo de 2000), con tareas de policía militar en misiones en el extranjero y bajo la dirección y control del Ministerio de Defensa, y unos 70 000 soldados de la *Guardia di Finanza* con tareas de policía económica y fiscal bajo la dirección y control del Ministerio de Economía y Hacienda.

2.2 El empleo de las Fuerzas Armadas italianas

El sistema reorganizado de defensa y seguridad apenas dispone de lo suficiente para garantizar la participación en todas las misiones militares en el extranjero, que han ido adquiriendo progresivamente gran importancia y consideración. En los últimos años, se ha pasado de operaciones de interferencia humanitaria sencillas a complejas misiones de mantenimiento, consolidación e imposición de la paz, con la participación —desde la Segunda Guerra Mundial— en más de ciento veinte misiones fuera de las fronteras nacionales llevadas a cabo por organizaciones internacionales o en alianza entre varios países. La Constitución de la República Italiana establece las normas para el empleo de militares italianos en el extranjero, algunos de los cuales están destinados en bases logísticas y tácticas mientras que los demás participan en operaciones que protegen intereses nacionales considerados estratégicos por el Gobierno y el Parlamento. En resumen, las Fuerzas Armadas italianas disponen actualmente de los recursos y capacidades necesarios para apoyar tareas institucionales en el exterior y de seguridad en el territorio nacional. Otra cosa sería la exposición ofensiva en teatros de guerra con pleno diálogo y confrontación con otras potencias militares. En la segunda hipótesis, el sistema de defensa integrado italiano no es, en absoluto, suficiente ni competitivo. Por este motivo, en el contexto internacional, las capacidades italianas solo tienen cualidades específicas y dirimientes si se aplican en entornos operativos conjuntos, dentro de la OTAN, precisamente porque han sido concebidas y reorganizadas en esta única función. Por desgracia, la evolución de las crisis regionales e internacionales y los escenarios de conflicto se caracterizan cada vez más por

el conflicto intersistémico en vez de por una perspectiva aislada y local.

2.3 La coherencia necesaria de la defensa italiana con el concepto estratégico de la OTAN

La alianza militar a la que pertenece Italia y que guía la evolución de su defensa es la OTAN, de la que es uno de los doce países fundadores desde 1949. Desde la adhesión al Pacto Atlántico hasta hoy, el concepto estratégico de Italia es coherente con el de la Alianza porque contribuye a definirla. Por lo tanto, no cabe imaginar distinción alguna entre el análisis de escenarios contenido en el concepto estratégico de la OTAN y la política de defensa de Italia. En consecuencia, cualquier hipótesis de desarrollo de la autonomía estratégica de la Unión Europea¹ debe armonizarse con este análisis y no contradecirlo. El concepto estratégico definido en la Cumbre de la OTAN de Madrid 2022 se considera el avance más significativo en la estrategia de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica desde el final del enfrentamiento entre bloques. La Alianza Atlántica reafirma que «no busca la confrontación ni supone una amenaza» para Moscú, pero, al mismo tiempo, que «no puede considerarlo un socio». Debido a «políticas y acciones hostiles», Rusia no es el único «actor autoritario que desafía nuestros intereses, valores y forma de vida democrática», afirma el documento. También lo hacen «las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China», que «emplea gran variedad de instrumentos políticos, económicos y militares para aumentar su impacto global y proyectar poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, intenciones y desarrollo militar». Por primera vez se menciona explícitamente a Pekín como posible amenaza para la seguridad mundial de la OTAN, incluso teniendo en cuenta «la profundización de la asociación estratégica entre China y Rusia» en los sectores espacial, cibernético y marítimo y el uso de «la influencia económica para crear dependencias estratégicas y reforzar su influencia».

¹ La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, fundada por Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo en 1951, fue el primer paso del proceso de la Unión Europea. En 1957, los representantes de los seis países europeos firmaron en Roma los dos tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Así pues, Italia es un país fundador tanto de la OTAN como de la UE.

3 La Unión Europea y la necesidad de seguridad

3.1 ¿Por qué no una defensa común europea?

En 1954, el fracaso de los proyectos de una Comunidad Europea de Defensa (debido a la negativa de Francia a compartir su seguridad con países que, hasta unos años antes, eran enemigos) hizo que se archivara la cuestión, concentrándose el proceso de integración en las dimensiones económicas con la creación de la CECA, el MEC y el EURATOM. En consecuencia, la seguridad de Europa Occidental se confió a la OTAN. Durante mucho tiempo, Europa se benefició de proveedores externos: Estados Unidos garantizaba la seguridad, Rusia aseguraba la energía y China y los países emergentes ofrecían sus mercados. Unas condiciones ventajosas y propicias permitieron a la UE concentrarse en sus propios procesos de integración, a salvo de riesgos externos. La autosuficiencia militar y las políticas de defensa siempre han sido un pilar fundamental de la soberanía nacional, y cada país tiende a preservar celosamente esos asuntos como exclusivos. Por lo tanto, la seguridad y la defensa no figuraban en la agenda europea. En la arquitectura institucional de la Unión Europea existían reuniones ministeriales en todos los ámbitos: de la agricultura a la industria, del interior a la justicia, de los asuntos exteriores a las infraestructuras pasando por las políticas financieras, pero ninguna reunión de ministros de Defensa hasta hace unos años. La evolución del contexto mundial llevó a cuatro países de la UE —Alemania, España, Francia e Italia— a instar con una declaración conjunta a la Comisión Europea y al Consejo Europeo a activar una estrategia común de seguridad. Esta petición fue recogida por la alta representante Federica Mogherini que, en 2017, presentó un programa de cooperación estructurada en materia de seguridad y defensa (CEP) que recabó la adhesión de 25 de los 27 países en un plazo de dos años.

3.2 La ampliación progresiva de las fronteras de la UE y la seguridad europea

En ochenta años no ha habido guerras dentro de las fronteras de la Unión: las únicas amenazas a la seguridad europea han procedido de conflictos en sus fronteras (Cáucaso, Balcanes, Ucrania). La crisis ucraniana y la decisión de abrir las puertas de la Unión a Kiev y Chisinau, para integrar esas regiones y

apartarlas de la inestabilidad y el conflicto, han forzado una aceleración sin calendario definido. La ampliación es ineludible y necesaria para la seguridad de todo el continente. Tras la caída del Muro de Berlín, fue una decisión clarividente abrir la puerta a los países de Europa central, a los que la integración en la UE —y en la OTAN— ofrecía la palanca esencial para avanzar hacia la democracia y la economía de mercado sin sufrir heridas ni conflictos traumáticos. Hoy en día, en vista de la agresión rusa contra Ucrania, bien se puede cuantificar cuán peligroso habría sido negar el ingreso en la UE a los países centroeuropeos.

La inestabilidad general del sistema internacional que, en la concepción de Robert Gilpin (1989), se basa en la hegemonía de una comunidad de seguridad (el «leviatán liberal», Ikenberry 2011; 2021) está produciendo la deriva progresiva de la eficacia del derecho internacional y la parálisis prolongada de los mecanismos de resolución de las organizaciones internacionales: en primer lugar, el Consejo de Seguridad de la ONU, bloqueado por los vetos cruzados de los miembros permanentes. Para que exista una verdadera política europea de seguridad es necesario un salto cualitativo en la política exterior de la Unión, de la que el sistema de seguridad y defensa es una dimensión complementaria. La experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto las muchas dificultades con las que se ha encontrado la UE a la hora de perseguir y aplicar una política exterior común, aunque la UE respondió a la agresión de Putin contra Ucrania con un grado de cohesión e iniciativa común que constituye una grata novedad. El principal problema de la ampliación de la UE es el método europeo de toma de decisiones, que exige unanimidad, lo que en la práctica otorga derecho de veto a los disidentes. A menudo se alcanza un consenso unánime en torno al mínimo indispensable en lugar del máximo necesario. El mínimo común denominador en el que todo el mundo está de acuerdo suele generar llamamientos sinceros y declaraciones de principios vagas y abstractas, pero es poco probable que produzca una política exterior incisiva, autorizada y creíble. Para lograr un verdadero cambio de ritmo, también es necesario superar la limitación de la unanimidad recurriendo al voto por mayoría cualificada para tomar decisiones vinculantes para todos. No obstante, este objetivo, por ahora, solo es realista si se sitúa en el horizonte, por lo que hay que imaginar un proceso diferente.

3.3 Un cambio de paso necesario

Por primera vez, los Estados miembros convergen en un cambio de paradigma: abandonan el esquema básico coherente con la inspiración pacifista que fundamentó la integración europea, es decir, un sistema europeo de defensa no orientado a la ofensiva ni a promover o apoyar conflictos armados, por una nueva visión de la UE más contextualizada con los nuevos escenarios y retos del contexto regional e interregional. Solo una reciente innovación legislativa ha permitido la participación europea en iniciativas de mantenimiento de la paz y misiones militares en teatros calientes limitadas a contextos geopolíticos circunscritos, locales y, por tanto, libres de repercusiones sistémicas globales. En la actualidad, la UE participa militarmente en siete misiones de estabilización y solución de conflictos —Bosnia, Somalia, mar Rojo, Libia, República Centroafricana, Mozambique y Mali (ahora suspendida)— y en más de diez misiones civiles —Kosovo, Moldavia, Ucrania, Georgia, Libia, Irak, Palestina, Níger, Mali, Guinea, República Centroafricana— destinadas a la formación de aparatos de defensa y seguridad, gestión de fronteras, sistemas de vigilancia, lucha contra la delincuencia, fortalecimiento del Estado de Derecho y capacitación de la mujer. Con la guerra de Ucrania como telón de fondo, algunas opciones políticas relativas al perímetro de adhesión siguen siendo sorprendentes: el flanco occidental, es decir, la zona de los Balcanes, parece aún más problemática y muy traicionera desde el punto de vista de la seguridad. En este ámbito estratégico, si, desde un punto de vista político, la concesión del estatuto de candidato tendría un alto valor simbólico dada la actual situación internacional, negárselo representaría una victoria simbólica para Moscú.

Sin embargo, se ha abierto una ventana de oportunidades para los países candidatos, en particular Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro y Serbia, a pesar de la dificultad de cumplir los llamados criterios de Copenhague y la adopción del acervo comunitario. Hasta la fecha, ninguno de los seis países ha aplicado las reformas necesarias para completar el proceso de adhesión². La dificultad de una cooperación estruc-

² Se trata de una situación de alto riesgo porque se suman tres variables concatenadas con un desencadenante consecuente:

1. La postura geopolítica de Serbia.
2. La situación sin resolver de Kosovo.

turada para la defensa de la UE se debe esencialmente a la prevalencia de los intereses nacionales específicos de los Estados sobre la visión europea compartida. El gran reto será, por tanto, poner en común las experiencias individuales para alcanzar una visión estratégica común, sin la cual no puede haber una política exterior común y, por tanto, tampoco una política de defensa. La intervención militar en Libia en 2011, fruto de visiones nacionalistas de los intereses de algunos países europeos, ha acarreado consecuencias muy perjudiciales para todos derivadas de la inestabilidad política de la zona libia, del terrorismo, de la pérdida de control sobre los flujos migratorios y, por último, de la pérdida de protagonismo de Europa y la entrada de otras potencias regionales (Rusia-Turquía) capaces de aprovechar la oportunidad estratégica que brindaba el conflicto y, así, ejercer su influencia.

3.4 Nuevos problemas y nuevas amenazas exigen una nueva política

En vista de que el contexto internacional ha cambiado radicalmente en la actualidad, de que han surgido nuevas amenazas en las fronteras de Europa y de que han estallado conflictos en el continente europeo y en la zona mediterránea cuyas consecuencias son comunes e implican a todos los Estados miembros de la UE en el riesgo terrorista, en las repercusiones en la esfera económica y de la información y en el ámbito cibernético, se plantea a la política europea el dilema de cómo hacer frente a estos cambios. Hay, por tanto, una primera pregunta que la buena política tiene el deber de plantearse: si la conflictualidad «no convencional» (Martino, 2018), la guerra híbrida, traspasa la frontera entre los Estados nacionales europeos y une a toda Europa, ¿cómo puede dotarse la UE de forma autónoma de todas las herramientas necesarias para protegerse contra esta amenaza? En los últimos años, la UE ha adoptado importantes medidas para protegerse a sí misma y a sus Estados miembros de los riesgos de la guerra asimétrica. Tras los atentados terroristas perpetrados en varios países, el Parlamento Europeo apoyó el refuerzo de Europol, la agencia encargada de apoyar y mejorar la cooperación policial entre los Estados miembros de la UE para

3. La zona del mar Negro, que se convierte en una doble frontera con Rusia y Turquía, un actor que desde hace tiempo ha asumido un diálogo y un enfrentamiento de conveniencia con la UE.

combatir la delincuencia organizada y el terrorismo³. En relación con la amenaza cibernética, la UE introdujo la Directiva de la UE 2016/1148 NIS (Redes y Sistemas de la Información) y la posterior Directiva de la UE 2022/2555 NIS2 que la sustituye, que contiene las medidas necesarias para crear un alto nivel común de ciberseguridad y mejorar la resiliencia y capacidad de respuesta ante incidentes cibernéticos. Con la transposición de esta directiva, los Estados miembros están obligados a adoptar estrategias nacionales de ciberseguridad y a establecer autoridades nacionales de ciberseguridad y equipos de respuesta a incidentes de ciberseguridad (CSIRT), y tienen obligaciones de supervisión y ejecución⁴. Tras la pandemia de covid-19 se abrió un debate en la Unión Europea sobre la seguridad sanitaria, pero también sobre la seguridad de la información y la amenaza de la guerra cognitiva que se hizo evidente tras el seguimiento de los efectos y el impacto de los movimientos *no-vax* producidos por acciones hostiles de PsyOps y guerra cognitiva, es decir, la ocupación ofensiva del campo del conocimiento (Harboulot, 2023). El vínculo entre las estrategias de cerco cognitivo y la guerra económica es muy estrecho. Suelen ser los dos pilares sobre los que se sustenta una estrategia de guerra asimétrica basada en la ocultación del ataque y la identificación de posibles puntos de apoyo en las sociedades civiles. La ocultación del ataque es un elemento fundamental de la noción de cerco cognitivo, que es un proceso informativo destinado a debilitar, subyugar o someter a un adversario al dominio cognitivo:

«Estamos en presencia de tres marcos de acción: debilitar, subyugar y hacer dependiente o someter, que va más allá de la dependencia. Cuando estamos totalmente subyugados, ni siquiera tenemos derecho a hablar. Me gustaría subrayar que la guerra en Ucrania forma parte de una lógica de guerra

³ Las medidas adoptadas prevén controles sistemáticos en las fronteras exteriores de la UE, la implantación de un nuevo sistema biométrico de registro de entradas y salidas, la introducción de ETIAS, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes para seguir los movimientos de personas no europeas y el código PNR, la introducción del Fondo de Seguridad Interior ISF 2021-2027, una mayor cooperación policial y judicial para identificar a sospechosos y amenazas, e iniciativas para contrarrestar los fenómenos de radicalización.

⁴ Estas normas se aplican a entidades públicas o privadas medianas o grandes que operan en los sectores de la energía, el transporte, la banca, las infraestructuras de los mercados financieros, la sanidad, el agua potable, las aguas residuales, la gestión de residuos, la biomedicina, las infraestructuras digitales, los proveedores de servicios B2B, la administración pública, el transporte y el espacio.

económica sistémica. ¿Por qué sistémica? Digo esto refiriéndome, una vez más, a las consecuencias de las medidas de represalia tomadas contra Rusia tras el estallido de la guerra y a la respuesta de Rusia en el frente económico. Vemos muy claro que, si golpeamos el gas ruso, golpearemos otros parámetros que no son solo energéticos y que afectarán muy rápidamente a los sistemas económicos e incluso al funcionamiento de las economías de nuestros países. Desde muchos puntos de vista, nos encontramos realmente en un caso sistémico» (Harboulot, 2023).

No se puede entender el significado de las consecuencias de la guerra ruso-ucraniana en el mercado y en el precio del gas o del grano, como tampoco se pueden entender las consecuencias económicas de los atentados terroristas de los hutíes en Yemen contra la marina mercante de tránsito del mar Rojo, si no se interpretan como una guerra económica. El cerco cognitivo produce una narrativa que oculta las intenciones de los agresores, pero, objetivamente, Europa está implicada en esta guerra porque es objetivo intencionado y sufre de forma directa las consecuencias. ¿Puede abstenerse de defenderse?

3.5 La segunda cuestión política

Una política de defensa y seguridad debe situarse en un escenario global y, por tanto, relacionarse y cooperar con otros actores. El primero es Gran Bretaña, miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, potencia nuclear y con una importante industria militar. Es difícil pensar que un sistema europeo de defensa y seguridad pueda prescindir de una sólida relación de cooperación con Londres: la UE ya mantiene relaciones de cooperación en materia de seguridad con otros países no comunitarios, como Estados Unidos, Canadá, Noruega, Japón y Australia. El aumento de la inestabilidad en el continente africano —junto con la omnipresencia de China y Rusia— hace necesaria la cooperación con la Unión Africana y con los distintos países. Por último, la importancia estratégica del Indo-Pacífico —empezando por la estabilidad de Taiwán— exige la colaboración con las democracias de la región y la alianza AUKUS. La naturaleza sistémica y global de la seguridad del planeta exige que la Unión Europea garantice su seguridad de forma independiente con una visión global y estrategias sistémicas. Así pues, hay una segunda pregunta que cabe plantearse para una buena política europea: ¿qué autonomía estra-

tégica necesita Europa realmente en el ámbito militar? En la era bipolar, la OTAN era la alianza militar de Occidente. Con la caída del Muro de Berlín, la Organización Atlántica se ha ido expandiendo gradualmente hacia el campo de sus antiguos adversarios: Europa central y los Balcanes. Ahora también ha integrado a Suecia y Finlandia, y ha iniciado la cooperación con Ucrania y Moldavia. El cambio del contexto internacional le impulsa a definir sus estrategias mirando a tableros críticos: el Mediterráneo ampliado, África ecuatorial y la región Indo-Pacífica. La relación entre la defensa Europea y la OTAN gira en torno a dos conceptos: «autonomía estratégica» y «complementariedad», lo que significa que Europa no necesita una autonomía estratégica frente a la Alianza Atlántica, sino una capacidad militar europea suplementaria y complementaria de la OTAN. Construir un sistema de defensa europeo totalmente autónomo de la OTAN exigiría inversiones insostenibles, por lo que es una hipótesis que no tiene sentido discutir. Por tanto, la relación entre la OTAN y la UE es clara: no debe haber duplicación de capacidades ni discriminación en la participación en misiones respecto a otros países europeos que no son miembros de la Alianza. De ello se deduce que la UE interviene en operaciones militares de gestión de crisis, en las que no participa la OTAN, utilizando los medios y capacidades comunes de la OTAN en materia de planificación, mando y control e inteligencia, o recurriendo a las capacidades específicas de planificación de uno de sus Estados miembros. La Alianza sigue siendo así la organización internacional del estándar militar común y permite a la UE desplegar una capacidad autónoma de intervención que de otro modo sería difícil de conseguir.

Actualmente, Estados Unidos sufraga un 80 % de los costes de la OTAN y reclama un reequilibrio de esta proporción. Una comparación del gasto militar europeo con el de Estados Unidos, China y Rusia deja clara la necesidad de aumentar los recursos de defensa y seguridad de Europa, lo que está en línea con el llamamiento de la OTAN para que todos sus miembros aumenten el gasto nacional en defensa al menos hasta el 2 % del PIB. «Compartiremos por igual las responsabilidades y los riesgos para nuestra Defensa y seguridad», suscribieron los aliados del Pacto Atlántico en el documento sobre el nuevo concepto estratégico de la OTAN. La mayoría de los Estados europeos son miembros de la Alianza Atlántica y, por tanto, han suscrito estos compromisos. La cuestión ahora es cómo cumplirlos, ya sea aumentando las capacidades de los Estados individuales o creando nuevas capacidades comunes. La ambición de autonomía estratégica europea

debe interpretarse en este sentido. Lo que se necesita es una capacidad militar común superior a la suma de los Estados por separado. La defensa europea es la capacidad de Europa para intervenir en los teatros de operaciones de su interés inmediato. Esta capacidad se compone de hombres y medios, pero, sobre todo, es la capacidad de tomar decisiones: disponer de hombres y medios adecuados listos para el despliegue y no ser capaz de decidir rápidamente dónde y cómo desplegarlos, con qué objetivos y con qué reglas de enfrentamiento es un despilfarro inútil de recursos. Un aparato europeo de defensa sin política exterior solo serviría para los desfiles. La cuestión ahora es qué estrategia permitirá a Europa acercarse de forma progresiva a la consecución de esta capacidad. Todo el mundo tiene claro que la autonomía estratégica europea es un objetivo que solo puede perseguirse y alcanzarse gradualmente, pero esa gradualidad necesaria debe conllevar un progreso o, de lo contrario, no es gradualidad, sino parálisis.

4 Defensa europea

4.1 Un sistema integrado de defensa y seguridad

La autonomía estratégica de Europa requiere una estrategia de normalización y armonización de los sistemas de defensa y los equipos militares, que hoy en día están en gran medida diferenciados y desarmonizados. La inversión en gastos militares exige su racionalización, de ahí la necesidad de proseguir la integración progresiva de las industrias de defensa de los países europeos. Ningún sistema europeo de defensa puede ser creíble si cada país solo se abastece de su propia industria nacional y sin armonización de normas. Se han dado pasos significativos con la adopción de la brújula estratégica (2022), la célula de coordinación de la planificación y la activación de una fuerza militar de reacción rápida de 5000 efectivos aportados por los Estados miembros. La estrategia europea de defensa cuenta con el Fondo Europeo de Defensa, dotado con 8 000 000 000 €. Como no es realista pensar en transferencias sustanciales de los presupuestos estatales, la posibilidad de obtener recursos del mercado de capitales, basada en la experiencia positiva de la UE de próxima generación financiada mediante la emisión de bonos, es decisiva. Se dio un primer paso significativo con la reciente asignación de 50 000 000 000 € para apoyar la estabilización económica y financiera de Ucrania, que se financió en gran parte en el mer-

cado de capitales. Otro instrumento financiero —junto con el Fondo Europeo de Defensa— es el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, con un presupuesto de 5.000.000.000 para el periodo 2021-2027.

4.2 Cooperación reforzada y permanente para la defensa europea

Si el objetivo último del proceso de construcción es crear un sistema europeo común de defensa, el mejor camino para lograrlo es a través de objetivos intermedios realistas que permitan un aumento real de las capacidades, listas para su despliegue y desplegables tras rápidas decisiones políticas. La cooperación reforzada es un procedimiento que permite a un mínimo de nueve Estados miembros establecer una integración o cooperación avanzadas en un ámbito específico dentro de la Unión Europea cuando resulta evidente, como en este caso, que la Unión en su conjunto es incapaz de alcanzar los objetivos de dicha cooperación en un plazo razonable⁵. Dado que estos Estados pueden avanzar a diferente velocidad y hacia objetivos distintos que los Estados miembros que deciden permanecer fuera del ámbito de la cooperación reforzada, el objetivo de crear más capacidades europeas de defensa puede alcanzarse mediante este procedimiento. Es un proceso incompleto porque no amplía las competencias europeas a la política exterior y de defensa, sino que permite a los Estados que lo adopten integrar de forma autónoma sus capacidades y adaptar las herramientas de gobernanza adecuadas⁶.

4.3 Cooperación estructurada permanente

De este modo, el punto de partida de la defensa europea es el Tratado de Lisboa, que preveía la posibilidad de que aque-

⁵ Art. 20 del Tratado de la Unión Europea y Título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La cooperación reforzada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (CEP) es una novedad introducida por el Tratado de Niza. El procedimiento está diseñado para desbloquear la situación en caso de que una propuesta concreta sea bloqueada por uno o más Estados miembro que no deseen participar. Sin embargo, no permite ampliar las competencias más allá de las autorizadas por los Tratados de la Unión.

⁶ Es importante subrayar que esto solo puede referirse a la aplicación de una acción común o de una posición común, mientras que todos los asuntos con implicaciones militares o de defensa quedan explícitamente excluidos, tal y como establece el art 27B del TUE.

llos Estados miembros que «cumplan criterios más elevados en términos de capacidades militares y hayan asumido compromisos más vinculantes a este respecto para las misiones más exigentes establezcan una cooperación estructurada permanente en el seno de la Unión». La CEP⁷ es un marco y un proceso para mejorar la cooperación en materia de defensa entre determinados Estados miembros de la UE que tienen la capacidad y desean hacerlo. Veinticinco Estados miembros de la UE se han adherido a la CEP, comprometiéndose a invertir en planificar, desarrollar e integrar sus capacidades militares. En la actualidad, Dinamarca y Malta no han participado en el marco de la CEP. El objetivo de la CEP es la consecución conjunta, por parte de los Estados miembros interesados, de una variedad completa y coherente de capacidades militares disponibles para misiones y operaciones nacionales y multinacionales⁸. Los Estados miembros participantes desarrollan proyectos trabajando juntos para mejorar el adiestramiento y los ejercicios militares y reforzar de manera conjunta sus capacidades, también en el ciberespacio⁹.

4.4 La decisión política de crear un núcleo duro

Para implantar seriamente un sistema europeo común de defensa se necesita un núcleo duro. La composición de una capacidad común mediante la integración de capacidades nacionales que puedan armonizarse y desarrollarse conjuntamente requiere una manifestación explícita de la voluntad de hacerlo. Sin un acuerdo estructurado y permanente entre unos pocos países, la CEP solo financia iniciativas o programas puntuales que no constituyen el

⁷ Introducido por el apartado 6 del art. 42 y el art. 46 del Tratado de la Unión Europea y el Protocolo 10.

⁸ Los objetivos de la CEP son:

1. Reforzar las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad internacional.
2. Ayudar a proteger a los ciudadanos de la Unión Europea.
3. Optimizar la eficacia del gasto en defensa. Aunque la participación es voluntaria, la toma de decisiones sigue estando en manos de cada Estado miembro, teniendo en cuenta el carácter específico de sus políticas de seguridad y defensa.

⁹ La CEP prevé la financiación y ejecución de proyectos para el desarrollo de capacidades y equipos militares. Cada proyecto lo lleva a cabo un grupo de Estados miembro que puede variar de vez en cuando y está coordinado por uno o varios Estados miembro participantes en el proyecto. Los Estados participantes en el proyecto pueden, de mutuo acuerdo, permitir que otros Estados miembro se unan al proyecto o se conviertan en observadores.

núcleo de un sistema de defensa común, sino que solo aumentan las capacidades nacionales. Solo se creará el núcleo duro de la futura defensa europea si un grupo de países acuerda compartir y armonizar las opciones fundamentales de desarrollo estratégico conjunto de su sistema de defensa nacional. Los procesos de normalización necesarios para armonizar las Fuerzas Armadas de los distintos países y acostumbrarlas a operar fuera de la zona en configuraciones conjuntas y combinadas deben conseguirse de forma progresiva:

- Compatibilidad total (idoneidad de los productos, procesos o servicios para su uso conjunto en determinadas condiciones a fin de cumplir requisitos importantes sin provocar interacciones).
- Plena intercambiabilidad (idoneidad de un producto, proceso o servicio para ser utilizado en lugar de otro para satisfacer las mismas necesidades).
- Plena comunalidad (el estado alcanzado al utilizar la misma doctrina, procedimientos y equipos)¹⁰.

Por lo tanto, el núcleo duro debe establecer, perseguir y alcanzar objetivos comunes en los ámbitos de la organización, el adiestramiento y la adquisición de armamento.

Para este último aspecto, es necesario que las Fuerzas Armadas de los países del núcleo duro acuerden y compartan los requisitos operativos del nuevo armamento que la industria debe desarrollar, ya que, si no hay requisitos operativos compartidos, no se pueden desarrollar proyectos comunes.

Solo una decisión política y un acuerdo entre aquellos Estados miembros de la UE dispuestos a compartir un programa estructurado pueden crear una capacidad común realmente desplegable para misiones europeas o para varias misiones conjuntas multilaterales. Hoy en día, esta decisión política todavía no existe, por lo que la defensa europea es un proyecto al que le está costando despegar. Llegados a este punto, es necesario preguntarse cuáles son las premisas en las que puede basarse esta decisión. Estas son las cuestiones políticas que los Estados miembros que

¹⁰ La interoperabilidad debe perseguirse con determinación, aunque de forma gradual, continua y global, y el proceso de desarrollo y adquisición es largo y requiere, entre otras cosas, recursos financieros adecuados. Por esta última razón, la Unión Europea considera que la interoperabilidad es una capacidad que debe realizarse en el marco de un mercado europeo de defensa, mediante una política comunitaria de equipos de defensa.

quieran formar el núcleo duro a partir del cual pueda comenzar realmente la Defensa europea tienen que solventar en primer lugar. Nadie ha dado aún estos pasos de manera explícita, por lo que se procede de forma incierta. La primera condición para un cambio de ritmo es fundamentalmente política e implica la voluntad de invertir recursos nacionales en programas cuyo despliegue ya no dependerá en exclusiva de la voluntad nacional. Cuando una capacidad nueva solo puede desplegarse conjuntamente, la decisión de desplegarla debe tomarse de forma conjunta. Individualmente, esta capacidad nueva resulta inutilizable, por lo que la posibilidad de emplear esta fuerza se sustrae a la soberanía nacional. Objetivamente, esto implica, por tanto, una cesión parcial de soberanía que no está prevista en ningún tratado. Se trata de una decisión política que la UE nunca ha querido tomar, pero que los Estados miembros individuales son libres de adoptar de manera voluntaria, en la medida en que lo consideren posible, conveniente y útil, acordándolo entre ellos. La segunda y consiguiente condición es explicar la voluntad de invertir recursos económicos adicionales, junto con otros Estados miembros, para aumentar las capacidades de las Fuerzas Armadas nacionales y disponer conjuntamente de más fuerzas de las que se podrían conseguir invirtiendo solo los propios recursos nacionales. Este es el verdadero objetivo de la mejora de las capacidades de la defensa europea. Se trata de hacer más en lugar de gastar menos. La planificación plurianual es necesaria para mejorar la eficacia operativa, el adiestramiento y la adquisición de armamento, porque estos componentes están interrelacionados: o aumentan juntos o, en realidad, no aumentan en absoluto. Por último, hay una tercera condición política: cuando los países deciden cooperar, deben firmar un acuerdo para definir los objetivos y los límites de esta cooperación. Existen acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa, pero no confluyen en un diseño de defensa europea. Por lo tanto, no se trata de un problema militar, sino político. En primer lugar, es necesario un acuerdo político para definir y compartir el sistema de gobernanza. El aumento de capacidad alcanzable puede desplegarse conjuntamente, por lo que es necesario formalizar el proceso de toma de decisiones sobre el despliegue de la nueva capacidad conjunta en misiones europeas o en otros contextos multilaterales. Cuando se solventa esta cuestión política aguas arriba, será posible resolver los problemas militares e industriales aguas abajo. No importa que solo unos pocos Estados miembros den este paso, lo que

importa es que se pongan de acuerdo sobre la dirección política y los objetivos que quieren alcanzar juntos, porque «si un hombre no sabe a qué puerto navega, ningún viento le es favorable» (Séneca).

4.5 La CEP y mejora de las capacidades operativas y tecnológicas

Una defensa europea útil es aquella que proporciona seguridad a Europa y la protege frente a las amenazas de actores hostiles y sus representantes. Rusia, China e Irán son adversarios estratégicos que combinan actividades militares en Ucrania con otras formas de guerra asimétrica: ciberguerra, terrorismo¹¹, guerra económica¹², infoguerra y guerra cognitiva. La CEP debe aumentar las capacidades europeas y adaptarlas a estas amenazas. Para conseguir una verdadera autonomía estratégica, es necesario mantener la superioridad operativa mediante una tecnología superior, a pesar de que los adversarios avanzan más rápido. Por lo tanto, se ha de trabajar en capacidades comunes, tanto operativas como tecnológicas. Los últimos proyectos aprobados abarcan desde futuros helicópteros militares y misiles lanzados desde el aire hasta infraestructuras de comunicación y adiestramiento conjuntos para el transporte de defensa aérea. También son muy importantes los proyectos que cubren sectores militares relevantes: terrestre, marítimo, aéreo, ciber/C4ISR y adiestramiento conjunto, que serán dirigidos por siete Estados miembros diferentes como coordinadores de proyectos. El proyecto CSIP (*Critical Seabed Infrastructure Protection*) pretende aumentar la eficacia operativa de la UE en la protección de infraestructuras críticas de los fondos marinos. Los seis Estados miembros participantes son Italia, Alemania, España, Francia, Portugal y Suecia. El calendario inicial del proyecto para la recopilación y armonización de requisitos durará hasta 2024, con un posible acuerdo sobre una contratación conjunta prevista para 2028. Este es un buen punto de partida y es algo concreto para construir una capacidad de defensa común.

¹¹ Como el ataque a Israel del 7 de octubre de 2023, que fue planeado y activado por los iraníes, a través de Hamás, incendió Oriente Medio y puede expandirse en forma terrorista también a Europa.

¹² Por ejemplo, los ataques de los hutíes a buques mercantes en el mar Rojo son acciones terroristas dirigidas a la guerra económica, principalmente contra Europa.

5 Pasos necesarios en la cooperación industrial

5.1 CEP y capacidad terrestre: el nuevo tanque

La CEP mejora la colaboración entre las industrias de defensa nacionales financiando la investigación en proyectos conjuntos para evitar gastos redundantes, infrafinanciación de proyectos complejos y duplicación innecesaria de esfuerzos que deben abordarse conjuntamente. Sin embargo, la CEP aún no ha permitido unificar esfuerzos en los grandes proyectos industriales del futuro, en los que todavía no participan los principales países y sistemas industriales europeos. En 2017, Francia y Alemania habían iniciado dos proyectos de gran importancia para el sistema industrial de defensa: el sistema principal de combate terrestre, es decir, el nuevo tanque del futuro, y el sistema aéreo de combate futuro, el caza de sexta generación, que también se inició junto con España. El programa MGCS está gestionado por KnDs, un consorcio francoalemán formado por los grupos de defensa Krauss-Maffei Wegmann (Kmw, Alemania) y Nexter Defense Systems (Francia) en cooperación con Rheinmetall. En 2035, el MGCS francoalemán debería sustituir a los carros de combate Leopard 2 y Leclerc, en servicio en los ejércitos alemán y francés respectivamente. El proyecto corre peligro de fracasar debido a las diferencias entre Berlín y París, que nunca se han resuelto del todo. Italia y Polonia pidieron en repetidas ocasiones unirse al Programa MGCS, pero París y Berlín querían que el proyecto siguiera siendo bilateral hasta el desarrollo de un prototipo. La cooperación francoalemana se rompió y el proyecto quedó estancado en la fase de estudio arquitectónico, que se prolongaba periódicamente durante varios meses. Mientras tanto, Suecia e Italia se incorporaron como observadores al Programa MGCS, pero, en lugar de incluir a estos nuevos socios en el proyecto MGCS original, Alemania parece haber preferido ahora iniciar un nuevo proyecto para el desarrollo del sucesor del carro de combate Leopard 2, el carro de combate principal (MBT) con Italia y Suecia junto con España, dejando de lado a Francia.

La compra prevista de tanques Leopard 2 A8 mantendría a Roma en liza por un papel en el programa MGCS, ayudando a Italia a estar más implicada con la industria alemana, pero este no es todavía el proyecto de gran alcance que serviría para consolidar el proceso de avance de la defensa europea. El proyecto MBT, de dos años de duración, puede servir para desarrollar elementos tecnológicos en beneficio de la MGCS o para sustituirla. Las futu-

ras decisiones de los países implicados y de sus sistemas industriales tendrán repercusiones muy importantes en el futuro de la defensa europea, que no podrá progresar de forma realista si no convergen los grandes proyectos de futuros sistemas de armas.

5.2 CEP y capacidad aérea: el caza de sexta generación

Lo mismo puede decirse del diseño y el desarrollo del nuevo caza de sexta generación. La superioridad aérea es un principio que seguirá vigente en el futuro. Si se quiere construir una verdadera integración de las capacidades militares europeas, no se pueden ignorar los instrumentos interoperables, capaces de intercambiar datos actualizados y de calidad en tiempo real, que probablemente utilizarán calculadoras cuánticas en lugar de ordenadores para poder maniobrar desde tierra, aire o mar y ser más rápidos, fuertes y altos que el enemigo. El programa FCAS franco-alemán-español se puso en marcha en 2017 y está diseñado para sustituir al Rafale francés y a los Eurofighter alemanes y españoles a partir de 2040. Bélgica se incorporará en 2025.

El proyecto incluye el desarrollo de un avión de combate de nueva generación, portaaviones remotos y una nube de combate, y en él participan las empresas nacionales de defensa Dassault Aviation, Airbus e Indra. Es una lástima que ni siquiera este programa tenga el halo necesario para ser una de las piedras angulares industriales en torno a las cuales pueda girar el desarrollo de la defensa europea. El mercado de estos países por sí solo es demasiado pequeño para amortizar la enorme inversión necesaria para investigación y desarrollo, que se supone superará los 100 000 000 000 €. El mercado necesario para financiar la investigación y destacar en este programa se reduce a la mitad debido al programa rival GCAP, liderado por Reino Unido con Italia y Japón. En 2020, Reino Unido, Italia y Suecia firmaron un memorando de entendimiento para colaborar en el proyecto. Entre las tres industrias nacionales figuraban importantes empresas de defensa de Reino Unido (Bae Systems, Leonardo UK, Rolls Royce y Mbda UK), Italia (Leonardo, Elettronica, Avio Aero y Mbda Italy) y Suecia (Saab y Gkn Aerospace Sweden). Sin embargo, en diciembre de 2022, el proyecto Tempest pasó a formar parte del programa aéreo de combate global, una asociación trilateral entre Reino Unido, Italia y Japón para desarrollar un avión de combate de sexta generación antes de 2035. Al mismo tiempo, Estocolmo decidió reducir el programa.

Se espera que el GCAP cueste decenas de miles de millones de dólares, pero las partes aún no han decidido cómo se dividirá el presupuesto. El Ministerio de Defensa británico había destinado 2 000 000 000 £ de libras al proyecto, conocido como Tempest, antes de que pasara a formar parte del GCAP. Recientemente aparecieron en la prensa especulaciones sobre un posible abandono alemán del proyecto FCAS. A continuación se produciría un cambio en la alianza de Alemania, que podría converger en el proyecto GCAP. Este cambio tendría implicaciones de gran alcance para la cooperación industrial europea en materia de Defensa y para el futuro panorama geopolítico del continente. Sea como fuere, entre los retos a los que tendrán que enfrentarse los desarrolladores de ambos proyectos está la arquitectura de la nube de combate, que deberá desarrollarse de forma nativa para ser interoperable con el resto de sistemas de armas de otros países europeos y de la OTAN¹³. La nube de combate podría ser, por tanto, el primer punto común en el que trabajar para hacer converger los dos programas, que no tiene sentido seguir desarrollando en competencia.

5.3 CEP y capacidad naval de proyección aérea a distancia

La posibilidad de convergencia de los dos programas alternativos para el desarrollo del avión de combate de sexta generación es un requisito previo para una futura convergencia también en la construcción naval. La importancia y la necesidad de que Europa se dote de portaaviones de nueva generación es evidente. En la actualidad, las Armadas de los Estados miembros de la UE solo cuentan con un total de tres portaaviones en servicio¹⁴. En la actualidad, ya no hay unidades navales estadounidenses en el Mediterráneo capaces de pilotar aviones de combate como en el pasado. La consecuencia es que corresponde a las fuerzas europeas garantizar la protección del frente sur de la OTAN, en particular a las Armadas de Italia, Francia y Turquía. En la actualidad hay 28 portaaviones operativos en todo el mundo, pero, según los planes actuales, esta cifra aumentará a 36 en 2040. Dado

¹³ La interoperabilidad de distintas herramientas requiere al menos el desarrollo y adopción de protocolos comunes, como ocurre con los teléfonos móviles, desarrollados y producidos por distintas empresas, que pueden conectarse entre sí a través del protocolo general de Internet.

¹⁴ Charles de Gaulle, 42000 t, nuclear, CATOBAR; Cavour, 27100 t, convencional, STVOL; Giuseppe Garibaldi, 13850 t, convencional, STVOL.

que no existe una autonomía estratégica europea creíble que no incluya el aumento de la capacidad de proyección aérea a distancia, debe preverse una estrategia política e industrial para perseguir este objetivo. Un nuevo *porte avion nouvelle generation*, que debería sustituir al portaaviones nuclear Charles De Gaulle, se integra en el Programa FCAS y se centra en el sistema industrial francés (TechnicAtom para la propulsión y Naval Group para la construcción naval, con la participación de Framatom, Jeumont, Thermodyn y Aubert & Duval). El fracaso del acuerdo político e industrial entre Naval Group y Fincantieri, que podría haber creado el primer centro mundial de construcción naval militar, ha impedido la participación de Italia en un programa de tal envergadura.

Los costes de este proyecto serían más sostenibles si se repartieran entre dos o tres buques gemelos, pero para ello es necesario integrar programas que ahora compiten entre sí. En otras palabras, solo si los principales Estados miembros de la UE se ponen de acuerdo para poner en marcha juntos un gran programa industrial de defensa podrían evitar el despilfarro y obtener el mejor resultado global de los recursos que decidan desplegar. Para compensar el déficit de capacidades de las Fuerzas Armadas europeas, este objetivo común es estratégico. La cooperación de los principales países europeos en los mayores proyectos industriales de defensa no es condición suficiente para el avance de la defensa europea, pero sí necesaria. Por tanto, no se trata de estrategias y opciones industriales, sino de estrategias y opciones políticas. Si los Gobiernos de estos países creen que es necesario reforzar juntos las capacidades militares europeas, tarde o temprano tendrán que decidir también sobre la convergencia de los grandes programas industriales, porque la construcción real de la autonomía estratégica europea pasa por la sustitución progresiva de los viejos sistemas de armas por una nueva generación de sistemas de armas que garanticen la superioridad tecnológica. Esto requiere grandes inversiones que no están al alcance de pequeñas alianzas entre unos pocos países.

5.4 CEP y lanzaderas espaciales

La capacidad de proyectarse de forma independiente en el espacio, uno de los principales retos de la Guerra Fría en el equilibrio bipolar del terror, no es menos importante hoy en día.

«Europa se enfrenta a decisiones cruciales relativas a su unidad y soberanía estrechamente vinculadas a la importancia fundamental del acceso autónomo al espacio. La carrera por crear nuevas asociaciones público-privadas, que ha impulsado y decretado claramente la superioridad estratégica estadounidense hasta la fecha, deja poco tiempo y espacio para conflictos internos y razones de Estado en una Europa que debería unirse y seguir una línea común, con un programa espacial europeo que pueda al menos mantener su actual estatus de relevancia»¹⁵.

La enorme competencia extranjera subraya lo necesario que es para Europa invertir en lanzadores¹⁶ capaces de alcanzar la órbita terrestre media¹⁷. Estos lanzadores son los principales habilitadores de la economía estratégico-militar y espacial presente y futura. Su capacidad técnica de carga útil garantiza la proyección de activos satelitales, vehículos de transporte de carga y personas, servicios en órbita y operaciones de fabricación orbital tanto en órbita MEO como en órbita terrestre geosíncrona (GEO) y espacio cislunar, en los que se invertirán ingentes cantidades en las próximas dos décadas, con un mercado valorado en 1 000 000 000 000 \$ de aquí a 2040¹⁸. La escena está dominada por el choque de poder entre Estados Unidos, la República Popular

¹⁵ El demiurgo de la actual fase de guerra, comercialización y capitalismo espacial es la empresa estadounidense Space X con su lanzador parcialmente reutilizable Falcon 9 Block V, que ha revolucionado la trayectoria de crecimiento de los lanzamientos orbitales, garantizando desde su pleno funcionamiento en 2018 una tasa de fiabilidad del 99% y en 2023 una tasa de un lanzamiento cada cuatro días. Véase: <https://aiaaig.it/wp/publicazioni/>

¹⁶ Los lanzadores son vehículos propulsados por cohetes capaces de transportar una carga útil desde la superficie terrestre al espacio y pueden utilizarse para llevar satélites o naves espaciales a diversas órbitas.

¹⁷ La clasificación de los satélites suele basarse en la altitud orbital, que influye directamente en el área de cobertura y la velocidad a la que el satélite viaja alrededor del planeta, y se elige teniendo en cuenta la finalidad, los datos que se desean adquirir, los servicios que se ofrecerán, el coste, el área de cobertura y la viabilidad deseada. La MEO es una órbita intermedia entre la órbita baja y la órbita geoestacionaria, cuya altitud oscila entre 2000 y 20 000 km.

¹⁸ En términos más generales, el crecimiento del sector espacial se manifiesta en importantes indicadores mundiales:

- En el plano militar, la creación de fuerzas armadas espaciales orgánicamente estructuradas y el reconocimiento formal del Espacio como quinto dominio de batalla.
- En el plano económico, el crecimiento del sector con una Tasa Anual Compuesta de Crecimiento (TCAC) del 6 % y la duplicación de las Empresas Espaciales en dos quinquenios (Ibidem: 7).

China y la Federación Rusa, defensores de políticas y proyectos espaciales altamente tecnológicos y desafiantes, enzarzados en una competición geopolítica en la que los lanzadores son facilitadores clave para el acceso independiente al espacio exterior.

La colaboración internacional en materia de coherencia siempre ha resultado inviable, y de las más de veinte entidades estatales que gestionan satélites en órbita solo nueve de los países del globo disponen tanto de los conocimientos tecnológicos aeroespaciales como de al menos un puerto espacial en su territorio nacional, a los que van unidos el prestigio y la capacidad de disuasión. La militarización del espacio (armatización espacial), articulada en la concienciación del dominio espacial que apunta —ventaja informativa— a todas las operaciones de dominio conjunto se desarrolla a lo largo de múltiples líneas:

- Saturación preventiva de los cinturones orbitales estratégicos y del espectro electromagnético.
- Armas antisatélite (ASAT) *hard kill* y *soft kill*.
- Ataques cibernéticos a satélites expresados mediante piratería informática, día cero y explotación de puertas traseras.
- Ocupación de puntos lagrangianos como pasarelas profundas para las comunicaciones espaciales.
- Colonización de la Luna y Marte para la explotación de materias primas.
- Capacidad de poner en órbita activos con poca antelación y en condiciones de emergencia (capacidad de respuesta espacial).
- Capacidad de las Fuerzas Armadas para operar en un entorno operacional espacial denegado, degradado y perturbado (D3SOE). De este modo, se mantiene una competencia anterior a la guerra electrónica sin depender de los sistemas espaciales. La relevancia absoluta de los activos espaciales en las estrategias de lucha bélica surgió tanto con el estallido de la guerra en Ucrania, donde Starlink proporcionó servicios SATCOM y PNT a las Fuerzas Armadas ucranianas esenciales para contrarrestar la superioridad militar rusa, como en el teatro Indo-Pacífico, donde el PLA identifica la infraestructura espacial como el centro de gravedad clausewitziano de las Fuerzas Armadas estadounidenses como requisito previo para el dominio de la información necesario para coordinar múltiples activos de combate en un vasto cuadrante geográfico.

Por lo tanto, es de vital importancia para los países europeos identificar una línea estratégica capaz de restablecer una capacidad autónoma de proyección espacial en todas las clases de

cargas útiles en una condición geopolítica altamente competitiva y en constante evolución. Invertir en lanzadores europeos para MEO podría ser la clave para devolver a Europa su autonomía estratégica en el acceso a una órbita que por ahora está mínimamente comprometida, pero en constante crecimiento. El apoyo financiero al desarrollo de estos lanzadores como inversión a largo plazo se haría necesario para reducir la dependencia de soluciones externas. Disponer de capacidades de lanzamiento autónomas es esencial para la seguridad nacional. La estrategia de defensa espacial se trata en el documento *Space Policy Review and Strategy on Protection of Satellites*¹⁹ del Departamento de Defensa de EE. UU. o en el equivalente *EU Space Strategy for Security and Defense*²⁰ de la UE. Esta autonomía es especialmente relevante dada la creciente contestación del espacio, tal como analiza el informe anual de la Fundación Mundo Seguro²¹. Es aquí donde la CEP podría entrar en juego, apoyando la inversión de ingentes cantidades en lanzadores total o parcialmente reutilizables medio-pesados (con *boosters* adicionales, también pesados) para la órbita MEO y en la perspectiva GEO y cislunar y, en consecuencia, una producción de satélites de menor volumen, pero con características técnicas de mayor tonelaje y durabilidad en el tiempo: esto requeriría también una mayor inversión en I+D para materiales, pruebas e instalaciones de ensayo.

6 Resumen final sobre el papel de Italia

Por razones geopolíticas ligadas a su historia y a su situación mediterránea, Italia está llamada a desempeñar un papel activo en la construcción del sistema europeo de defensa y seguridad.

Italia es un país fundador de la integración europea y es muy importante en términos geopolíticos:

- Por su proyección mediterránea.
- Por su cercanía a Europa central y sudoriental.
- Por su papel en la OTAN.
- Por la fortaleza de su economía, octava potencia mundial por PIB y miembro del G7 y del G20.

¹⁹ Disponible en: <https://media.defense.gov/2023/Sep/14/2003301146/-1/-1/0/COMPREHENSIVE-REPORT-FOR-RELEASE.PDF>

²⁰ Véase: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754598/EPRS_BRI\(2023\)754598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754598/EPRS_BRI(2023)754598_EN.pdf)

²¹ Disponible en: https://swfound.org/media/207541/swf_global_capacidades_contraespaciales_2023_es_es.pdf

- Para las capacidades nacionales del sistema industrial de defensa en construcción naval, balística y aeroespacial.

Por tanto, no puede evitarse un compromiso convencido de Italia en la construcción de la defensa europea. En la actualidad, las Fuerzas Armadas italianas, en todas sus articulaciones, realizan una de las mayores contribuciones en términos de hombres y medios a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Las misiones militares y civiles europeas también desempeñan un papel central. En el contexto de la OTAN, Italia ocupa una posición estratégica en la arquitectura de seguridad del «flanco sur», del que es el principal respaldo europeo.

Todos ellos son activos que exigen la participación en la construcción del sistema europeo de seguridad y defensa. Además, no se considera a Italia como un país de nostalgia colonial, lo que permite al país ser un interlocutor en el que pueden confiar los interlocutores de la zona de Oriente Medio y Norte de África. La CEP permite la consecución gradual de objetivos para aumentar las capacidades y cualificar la contratación, pero exige un salto cualitativo para lograr avances significativos. Para lograr este cambio de ritmo es necesaria una toma de conciencia y una decisión política que comprometa a algunos países a aumentar la coordinación entre ellos y a compartir los principales programas de desarrollo tecnológico. El establecimiento de un núcleo duro y la definición de su sistema de gobernanza es una condición previa para subordinar las estrategias industriales en el sector de la defensa a una voluntad política común y explícita. Por lo tanto, cabe imaginar un proceso gradual de conquista de la autonomía estratégica europea, complementaria de la OTAN, partiendo progresivamente de un núcleo duro inicial de países que incluya al menos a los cuatro países (Francia, Alemania, Italia y España) que firmaron la declaración conjunta que puso en marcha este proceso. A este núcleo deberían sumarse de manera voluntaria aquellos países que pretendan compartir el esfuerzo e invertir en programas comunes, identificando un nuevo sistema de gobernanza para los procesos de colaboración que se hayan activado y firmando acuerdos multilaterales a tal efecto.

Bibliografía

Arquilla J. y Ronfeldt D. (2000). *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica (CA), Rand Corporation.

Clausewitz, C. (1942). *Della Guerra*. Trad. Stato Maggiore Regio Esercito, Ufficio Storico, pp. XLIV-786.

De Vito, C. (2024). Los «estados oscilantes». La India y la «autonomía estratégica». *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE005_2024_CARVIT_India.pdf

Gerasimov, V. (2013). Ценность науки в предвидении. *Comisión Militar-Industrial de Rusia (VPK)*. (8), p. 476. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://vpk.name/print/i85159.html>

—. (2016). По опыту Сирии. Гибридная война требует высокотехнологичного оружия и научного обоснования. *Comisión Militar-Industrial de Rusia (VPK)*. (8). (9), p. 624. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://vpknews.ru/print/articles/29579>.

Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic. *War. Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), pp. 591-613.

—. (1989). *Guerra e mutamento nella politica internazionale*. Bolonia, il Mulino.

Harboulot C. (2023). Come funziona l'accerchiamento cognitivo (estratto dell'intervento). *Seminario Iassp del Master in Intelligence Economica*. Istituto Alti Studi Strategici e Politici (IASSP). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.iassp.org/2023/02/information-warfare-come-funziona-laccerchiamento-cognitivo/>

Hasan, T. (2023) The Future of Geopolitics Will Be Decided by 6 Swing States. *Moderndiplomacy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/08/the-future-of-geopolitics-will-be-decided-by-6-swing-states/>

Ikenberry, J. G. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, Princeton University Press. Princeton Studies in International History and Politics.

—. (2021). *A World Safe for Democracy, Liberal Internationalism and the Crisis of the Global Order*. Milán, Universidad Católica de Milán. 352 p. Serie de la Alta Scuola di Economia e RR.II. (ASERI).

Jordán, J. (2018a). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales. *Documento Marco*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

—. (2018b). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*.

Kupchan, C. (2023). Six Swing States Will Decide the Future of Geopolitics. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>

Martino L. (2018). The fifth dimension of conflictuality. The rise of cyberspace and its effects on international politics. *Politics & Society*. Bolonia, il Mulino. 1, pp. 61-76. ISSN 2240-7901.

Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, W.W. Norton y Company, pp. 592. ISBN 0393020258. OCLC 46678382.

Parlamento Europeo. (1992). Art. 42, párr. 7 TUE de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Qiao L. y Wang X. (2016). *Guerra senza limiti. L'arte della Guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*. Editado por el Gen. Fabio Mini. Rimini, Leg edizioni. 198 p.