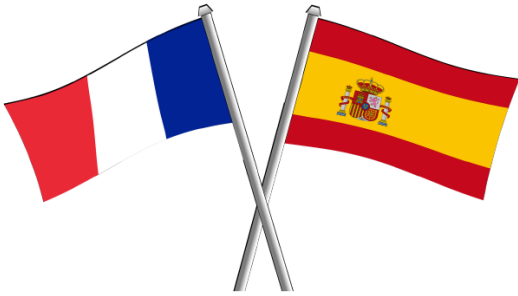

COOPERACIÓN HISPANO-FRANCESA EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA



Tradicionalmente, y con pocas excepciones, Francia y España han colaborado muy poco en el campo de la industria de defensa. Sin embargo, con los nuevos desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, esta tendencia podría estar cambiando. Las incertidumbres relacionadas con el Brexit, la crisis de Ucrania y las amenazas de la Administración Trump sobre abandonar la OTAN han reabierto el debate de la defensa europea.

En este contexto, París y Madrid se han mostrado partidarios de invertir, planificar, desarrollar y operar más conjuntamente las capacidades de defensa en el marco de la Unión. Sin embargo, ambos países siguen encontrando dificultades para colaborar en el ámbito de la industria de la defensa y, a pesar de su apoyo mutuo en los proyectos de la PESCO, sólo podemos observar un verdadero progreso en el programa del FCAS.

En este documento se analizará la actual cooperación hispano-francesa en industria de defensa en el marco de la UE, ya que este es el entorno donde más se ha desarrollado, y se propondrán recomendaciones para su mejora.

I. CONTEXTO

a. Marco de cooperación: esfuerzos comunes en defensa

Desde la creación de la Unión Europea, la idea de establecer un proyecto de seguridad común ha aparecido varias veces sobre la mesa. En el Tratado de Maastricht, los Estados miembros acordaron crear una Política Exterior y de Seguridad Común. El Tratado de Niza, en 1999, consagró la creación de la fuerza de reacción rápida, compuesta por 60.000 soldados de los países de la Unión Europea, y que podría desplegarse en 60 días para la gestión de crisis regionales y misiones de mantenimiento de la paz.

A pesar de este compromiso, el proyecto de fuerza europea se enfrentó a varios obstáculos como el poder político de la OTAN y la voluntad de los Estados de mantener su propia soberanía en materia de defensa. No obstante, los países de la UE tienen amenazas comunes como el terrorismo, las amenazas híbridas o la inseguridad energética. Por ello, a pesar de los recelos, la Unión Europea acordó establecer tres nuevas herramientas en la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad para impulsar la cooperación en defensa.

En primer lugar, la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) ofrece a los Estados miembros una visión general del panorama de capacidades e identifica las oportunidades de cooperación. En segundo lugar, el Fondo Europeo de Defensa (FED) funciona como un incentivo financiero para la cooperación en materia de defensa. En tercer lugar, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) encuentra compromisos para planificar, desarrollar y operar las capacidades de defensa. Estos tres instrumentos están coordinados por la Agencia Europea de Defensa, la cual también garantiza coherencia entre los procesos de planificación de la defensa de la UE y la OTAN.

b. La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

El propósito del establecimiento de la PESCO por el Consejo en diciembre de 2017 era aumentar la cooperación en materia de defensa entre veinticinco Estados miembros de la UE, a la vez que conseguir una industria de defensa coordinada en Europa. Sin embargo, con el telón de fondo de las relaciones internacionales y las crecientes discrepancias entre los europeos, la política de defensa de la UE se presentaba dividida, débil y deficiente.

No obstante, esta iniciativa resaltó la necesidad de cooperación, así como de un equilibrio de poderes. En cuanto a la posición de Francia en este asunto, París está convencido de que la UE debe desarrollar su propia capacidad para emprender acciones militares independientes en la política de seguridad y defensa. De una lista de 47 proyectos que se están desarrollando en el marco de la PESCO, Francia coordina 10, España 2. Aunque existe una verdadera brecha en el liderazgo europeo en este campo, estos dos países están cooperando en casi todos los proyectos en los que participan. De alguna manera, Francia y España parecen apoyarse mutuamente en el desarrollo de una industria de defensa europea.

c. Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS)

En términos de cooperación en el desarrollo de programas de defensa europeos, uno de los temas más controvertidos actualmente es, sin duda, la compra de los aviones de combate militares de EE.UU. por los países europeos. Después de Polonia, Italia o los Países Bajos; Bélgica decidió en 2018 comprar 34 aviones de combate americanos Lockheed-Martin F-35 con capacidades furtivas. La adquisición de este avión de combate causó controversia en Bélgica y Europa, ya que es contraria a la idea de una estrategia de defensa más autónoma de la UE.

Al preferirse el producto americano sobre sus competidores europeos, el Eurofighter Typhoon o el Rafale, se plantearon varias cuestiones sobre la pertinencia de la estrategia de defensa europea y su soberanía. El director general de Dassault (desarrollador del Rafale), Eric Trappier, lamentó la elección de algunos países europeos: "tenemos que preguntarnos sobre el peso que los europeos tienen ante los EE.UU. en la OTAN".

Por lo tanto, hay que destacar la iniciativa del Futuro Sistema de Combate Aéreo (FCAS) de Francia, Alemania y España como una señal de compromiso europeo en materia de defensa. Para hacer frente a las cuestiones futuras en el horizonte 2040, el FCAS pondría un Avión de Combate de Nueva Generación (NGF) en conexión independiente con drones, satélites y sistemas en tierra. Un primer prototipo de este ambicioso proyecto volaría para el año 2026.

Mientras que España ve como sus aviones F-18 Hornet llegarán al fin de su vida operativa en 5 años, parece estar comprometida en una fuerte cooperación europea. En efecto, después de la firma de un acuerdo introductorio en el salón de Bourget en 2019, los gobiernos español, francés y alemán firmaron un acuerdo de investigación y desarrollo en el Hotel de Brienne (Ministerio de Defensa francés) el pasado 20 de febrero. Lo que está en juego en un proyecto de este tipo está fuertemente ligado a cuestiones de soberanía.

Sin embargo, hay algunas dificultades en el desarrollo de este programa. Primero, Airbus estaba notoriamente descontenta por no haber sido elegida para dirigir el programa del FCAS. En segundo lugar, se teme que el proyecto se aleje del objetivo de satisfacer los intereses de la defensa nacional, ya que está surgiendo una lucha comercial entre Airbus y Boeing, y, en última instancia, entre Europa y EE.UU. Además, el FCAS no puede proporcionar soluciones a corto plazo, de modo que España tiene en cuenta al F-35 para reemplazar sus aviones, y Alemania está considerando adoptar tanto el Super Hornet americano como variantes adicionales del Eurofighter Typhoon. Además, Francia está inmersa en el proyecto del caza Rafale.

d. Dificultades para seguir cooperando

Existen muchos proyectos de defensa en los que participan España y Francia que se han puesto en marcha. Sin embargo, se ha avanzado poco; siendo el FCAS el único que destaca como proyecto de cooperación hispano-francesa. De hecho, hay varios problemas que han venido obstaculizando la colaboración entre estos dos países en el sector del armamento.

En primer lugar, pocos proyectos comunes se han llevado a cabo con anterioridad. No sólo porque ambos Estados se han mostrado reacios a ceder soberanía en esta materia, sino también porque han optado por socios diferentes. Para sostener su industria de defensa, Francia ha recurrido tradicionalmente a países como Alemania (aviones de transporte militar Transall), Reino Unido (tratados de Lancaster House y cooperación en materia de helicópteros, por ejemplo) o Italia (programa FREMM). Por otra parte, los Estados Unidos desempeñan un papel importante en el mercado español de defensa en lo que respecta a misiles, radares y equipos electrónicos y de comunicaciones.

Esta situación ha dado lugar al debate sobre el papel que desempeñan terceros estados en el desarrollo del sistema de defensa europeo. Estados Unidos ha argumentado que no debe buscarse la duplicación industrial, ya que la mayoría de los países de la Unión Europea son miembros de la OTAN. Sin embargo, la UE ha declarado que las capacidades de ambas organizaciones pueden ser complementarias. Como resultado, parecen haber surgido tres opiniones diferentes entre los países europeos:

- Los que no encuentran atractivas las iniciativas de defensa europeas, ya que dependen del apoyo de los Estados Unidos en la OTAN. Además, en septiembre de 2018, Estados Unidos lanzó el ERIP (Programa Europeo de Incentivos para la Recapitalización), que tiene como objetivo ayudar a sustituir los equipos de origen soviético en los países de Europa del Este. Por tanto, están más dispuestos a depender de Washington.
- Los países, como Alemania, que reconocen la importancia de promover la autonomía estratégica europea, pero al mismo tiempo son conscientes de su dependencia en EE.UU., tanto para la seguridad de Europa como para el funcionamiento del comercio.
- Aquellos que promueven la consolidación de una industria de defensa europea, como Francia.

España se situaría en el segundo grupo, ya que compra armamento a Estados Unidos (sistemas como el avión no tripulado MQ-9 Reaper, el sistema AEGIS de las fragatas F-100, el sistema de combate del submarino S-80 o el misil de defensa aérea de la fragata F-110), pero también siente la amenaza de un África inestable, que necesita de la acción europea para ser controlada. En todo caso, el hecho de que haya diferentes visiones en el seno de la Unión ha socavado la coordinación de la política de defensa europea.

Por último, el marco financiero plurianual europeo 2021-2027 para la industria de defensa está pendiente de aprobación. Esto podría contribuir a la proliferación de solicitudes y proyectos europeos para apoderarse de los presupuestos de la UE. Sin embargo, su dotación ya estaba en cuestión antes de la crisis del COVID-19. Ahora, el presupuesto se ha reducido de 13 millones de euros a 8 millones.

II. VÍAS DE COOPERACIÓN Y RECOMENDACIONES

La consolidación del mercado europeo de defensa requiere la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea, colaboración que se ha limitado a unos pocos proyectos de gran envergadura que son inviables a nivel nacional. Esto se debe a que la defensa se sigue percibiendo como una cuestión nacional más que europea, lo que retrasa el logro de un consenso en esta materia. Sin embargo, Francia y España deben centrarse en los beneficios de la cooperación para impulsar la integración en este sector.

La Agencia Europea de Defensa presentó en 2018 el Plan de Desarrollo de Capacidades, cuyo principal objetivo es apoyar los procesos de toma de decisiones a nivel europeo y nacional en materia de desarrollo de capacidades militares. De este modo, la UE debería concentrarse en la aplicación y el desarrollo de sus capacidades para lograr una fuerte autonomía estratégica. Dicho esto:

1. Una mayor coordinación y distribución de las capacidades puede mejorar significativamente el rendimiento del gasto militar, ya que cada país no necesitaría cubrir un espectro completo de proyectos de defensa. Esto no significa que países como Francia o España deban perder sus capacidades esenciales, sino que los Estados miembros de la UE deben cooperar más en su construcción y aumentar la integración en materias secundarias (por ejemplo, un barco para el rescate de submarinos o un laboratorio para la

investigación de nuevos materiales). En cualquier caso, el Informe de Seguridad de Múnich 2017 estima que los Estados podrían ahorrar hasta un tercio del gasto actual en defensa.

2. Es necesario implementar un mapeo de la industria de defensa europea para establecer una distinción entre las diferentes actividades y proyectos que existen actualmente. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea tienen 20 tipos diferentes de aviones de combate (en comparación a los 6 de Estados Unidos), 29 tipos de fragatas (4 en Estados Unidos) y 20 tipos de vehículos blindados de combate (2 en Estados Unidos). Una mayor cooperación en la planificación, adquisición y utilización de los sistemas mejoraría la interoperabilidad de las fuerzas armadas de los Estados miembros y conduciría a una inversión más eficiente del dinero.

3. Como complemento del argumento anterior, también es importante aumentar la inversión en investigación y desarrollo en defensa. Actualmente vivimos en un sistema internacional en el que la tecnología determina el equilibrio de poderes. Por lo tanto, si la Unión Europea quiere convertirse en un actor estratégico, debe estar al mismo nivel en términos tecnológicos que el resto de sus competidores internacionales.

4. La situación geopolítica que rodea a la Unión Europea repercute directamente en la evolución de sus políticas y proyectos: el terrorismo en el Sahel, las negociaciones del Brexit, las elecciones americanas o la actual pandemia de Covid-19 han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar las inversiones en defensa europea. Los miembros europeos deberían estar dispuestos a adaptar sus estrategias a las tendencias internacionales actuales.

5. Por último, si los Estados miembros quieren proyectar la Autonomía Estratégica Europea fuera de su frontera, tienen que fortalecer su visión entre los ciudadanos europeos. Una estrategia de cultura de defensa es esencial para implementar todas las actividades mencionadas anteriormente. Sin el apoyo de los ciudadanos, estas políticas no tendrán un resultado adecuado.

En vista de los beneficios, Francia y España deben promover una base industrial y tecnológica europea que permita obtener las capacidades industriales requeridas por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esto incluye el fortalecimiento de las relaciones con el resto de los socios europeos en lugar de con los Estados Unidos en el ámbito de la industria de defensa. Sin embargo, también será necesario encontrar un equilibrio entre los nuevos proyectos europeos y las capacidades de la OTAN, especialmente a corto plazo.

Además, se debe aumentar el apoyo a las empresas españolas y francesas de industria de defensa en su convergencia con Europa, y la promoción de asociaciones tecnológicas con los países europeos es crucial. Esto facilitaría el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación de acuerdo con las recomendaciones de la CARD.

Podríamos concluir que actualmente existe una cooperación entre Francia y España en materia de defensa, aunque todavía falta una visión general más precisa y exhaustiva de la UE sobre qué áreas, en qué medida y con quién se debe desarrollar esta estrategia. No obstante, el prometedor proyecto de la FCAS puede ser un buen punto de partida para cambiar esta situación, por lo que ambos países deberían centrarse en superar las dificultades que amenazan la iniciativa.

Synopia y Artículo 30 agradecen a sus miembros por su contribución conjunta a esta nota, en particular a: Beatriz de León Cobo, Laura Schaub, Isabel Renedo, Clément Lopin and María Muñoz.