

25/2016

12 de abril de 2016

Ignacio Fuente Cobo

La Política de Defensa de Italia:
la ambición por el Mediterráneo

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Política de Defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo

Resumen:

Con su Libro Blanco aprobado en el año 2015, Italia ha iniciado una profunda revisión de su política de defensa, con el objetivo de dotarse de unas Fuerzas Armadas capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento, que asegure la necesaria coherencia entre su estrategia militar y sus capacidades militares, de manera que estas dos dimensiones de la ecuación estratégica, actúen sinérgicamente. Por otra parte Italia, una nación que aspira a jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en la premisa de que, solo si muestra solidaridad y proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional, puede esperar recíprocamente la solidaridad y el apoyo de sus socios y aliados.

Abstract:

With its White Paper adopted in 2015, Italy has started a thorough review of its Defense Policy, with the goal of getting a military capable of defending its vital and strategic interests and, at the same time, to deal with the challenges of the future. It contains an ambitious program of reforms that will require from Italy, to develop the proper chain of command, and planning system to ensure the necessary consistency between its military strategy and its military capabilities, so that these two dimensions of the strategic equation, may act in a synergic way. Furthermore Italia, a Country aspiring to play a central role those in military affairs affecting the Mediterranean, basin, will have to assume that its security and defense is based on the premise that only if it shows solidarity and provides a significant contribution to international security, can conversely expect solidarity and support from partners and allies.

Palabras Clave:

Italia, Política de Defensa, Libro Blanco, Mediterráneo, Ley Presupuestaria, FFAA, Nivel de Ambición

Keywords:

Italy, Defense Policy, White Book, Mediterranean, Budget law, Armed Forces, Level of Ambition..

Introducción

Italia, la octava economía del mundo, comparte con Alemania, aunque en un grado menor, el contraste entre su peso político y económico y su, relativamente reducido, músculo militar¹. Aunque por su población y economía, Italia debería tener un peso geopolítico comparable al de otras naciones europeas como el Reino Unido y Francia, la realidad es que su capacidad de influir en los grandes asuntos mundiales y de configurar su propio ámbito de seguridad nunca ha alcanzado desde el final de la Segunda Guerra Mundial al de estas grandes potencias. Puede decirse que Italia constituye una de esas naciones europeas, a las que el peso de la historia y las lecciones aprendidas de los conflictos del pasado, ha hecho muy reacia a utilizar el poder militar como una herramienta activa del poder del estado. La pertenencia a organizaciones poderosas de seguridad como la Alianza Atlántica y económicas como la Unión Europea de la que Italia ha sido, desde su origen, uno de los principales países impulsores, han permitido al estado italiano invertir - siguiendo la célebre explicación de Samuelson - mucho más en “mantequilla que en cañones”. Todo ello a pesar de encontrarse Italia situada en un entorno geográfico y de seguridad mediterráneo tradicionalmente tan complicado como inestable.

Durante las décadas que siguieron al fin de la Guerra Fría, la política de defensa italiana se caracterizó por una extensa y exigente participación en operaciones de gestión de crisis, en las que sus FFAA se vieron obligadas a desplegar miles de soldados en teatros de operaciones que abarcaban desde África a Asia Central y desde los Balcanes a Oriente Medio y, casi siempre, en el marco de operaciones multinacionales. Sin embargo, en el nivel político, sus autoridades nunca adoptaron una estrategia oficial que marcara la línea a seguir en el campo de la defensa.

Esta situación de relativa debilidad militar se vio acentuada en las décadas que siguieron a la Guerra Fría en la que Italia, semejanza de otros países europeos, realizó sucesivos recortes en Defensa buscando aprovechar los “dividendos de la paz”, para reducir el tamaño de sus estructuras militares.

¹ Gary J. Schmitt, *Italian Hard Power: Ambitions and Fiscal Realities*, pág. 5, en Gary J. Schmitt (ed.) *A Hard Look at Hard Power. Assessing the Defense Capabilities of Key US Allies and Security Partners*, United States Army War College Press, 2015.

En este sentido, la crisis de 2008 ha terminado de debilitar las FFAA italianas desde el momento en que ha supuesto una bajada global del presupuesto de Defensa que ha pasado de suponer el 1.7% del PIB en el año 2010 al 1.4% en el 2014². Ello supone que, entre los años 2008 y 2011, el recorte del presupuesto de Defensa fue del 7% anual y, dentro de él, la reducción de gastos dedicados a adquisición de material militar fue del 25%, sin que los importantes acontecimientos geopolíticos ocurridos en Europa y en el Mediterráneo desde el 2014 se hayan traducido aun en una potenciación de la Defensa por parte de Italia. Todo ello ha puesto en cuestionamiento la capacidad de sus FFAA de constituirse en una herramienta eficaz en la defensa de los intereses nacionales del estado italiano y en un proveedor regional de seguridad, precisamente en unos momentos en los que los que el empeoramiento de la situación en el Mediterráneo y en Europa exigen un mayor compromiso en seguridad y defensa³.

El Libro Blanco sobre la Defensa y Seguridad Internacional

Parte del problema reside en la falta de definición de una visión estratégica propia asumida por el conjunto de Italia con continuidad en el tiempo, un problema similar al de Alemania y que le aleja de la situación de Reino Unido o Francia. En este sentido, el primer documento estratégico italiano relevante desde el final de la Guerra Fría fue el realizado en 2001, “Nuevas fuerzas para un nuevo siglo” (*Nuove Forze per un nuovo secolo*)⁴, que tuvo que ser pronto corregido, tras los atentados del 11 de septiembre, con un Libro Blanco en 2001. A su vez, el Libro Blanco fue desarrollado posteriormente por el “Concepto Estratégico del Estado Mayor de la Defensa”⁵ y el documento del Estado Mayor de la Defensa “Invirtiendo en seguridad: las FFAA, una herramienta evolutiva” (*Investire in sicurezza: Forze Armate: Uno strumento in*

² The World Bank: Military expenditure (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

³ Schmitt, op. cit., pág.s. 5-9.

⁴ Disponible en la página web del Ministerio de Defensa de Italia en <http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Pagine/2001-nuove-forze.aspx>

⁵ Disponible en su versión en inglés en la página web del Instituto de Relaciones Internacionales y Red de Seguridad de Zürich, ISN-ETH Zürich, en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=156795>

evoluzione)⁶, ambos de 2005. Estos documentos indicaban como deberían evolucionar las FFAA italianas para cumplir con las misiones requeridas por un contexto internacional que caracterizado por la guerra contra el terrorismo y por la evolución tecnológica. A este documento siguió en el año 2012 la Ley nº 244, en la que se reorganizaban las FFAA para los próximos 10 años en términos de personal e infraestructuras, con importantes recortes en ambos conceptos.

Pero este esfuerzo analítico y conceptual se centraba exclusivamente en el nivel estratégico militar, sin que contase con el suficiente respaldo en el nivel político. A pesar de estos importantes documentos, no existía ningún documento verdaderamente estratégico que relacionara fines, formas y medios, los parámetros clásicos que sirven para formular una verdadera estrategia de seguridad. Por ello Italia publicó en abril de 2015 su “Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional”⁷, el primero desde 1985, lo que representaba un importante logro para la FFAA italianas y, especialmente, para la proyección internacional del país. Se trata por vez primera de una verdadera estrategia en el nivel político en la que se busca enlazar los objetivos políticos de la defensa, con la forma de alcanzarlos y con los medios necesarios, mirando al corto y medio plazo⁸. Puede decirse que el reciente Libro Blanco de la defensa, constituye un documento fundamental para entender como Italia pretende integrar las relaciones trilaterales entre autoridades políticas, FFAA y opinión pública.⁹

El documento recoge la ambición de Italia de jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, de manera a como ha venido haciendo hasta la fecha. Italia asume cierta ambición de liderazgo al considerar que ha sido ella quien ha impulsado una cierta respuesta militar europea que sirva para resolver el problema de los miles de inmigrantes que buscan desplazarse ilegalmente a Italia y para acabar con las mafias que promueven este negocio ilícito. De esta manera,

⁶ Disponible en http://www.associazionelagunari.it/files/SMD_Investire_in_sicurezza_2005.pdf, accedido el 04 de octubre de 2015.

⁷ El Libro Blanco de la Defensa de 2002, se considera una simple actualización del anterior de 1985.

⁸ ItalianMinistry of Defence, Libro bianco per la sicurezzainternazionale e la difesa, 30 April 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf.

⁹ Alessandro Marrone Paola Tessari: “TheItalian Debate onDefenceMatters”, Documenti IAI nº 13/07, IstitutoAffariInternazionali, Roma, 2013. <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/italian-debate-defence-matters#sthash.KuaiFwm8.dpuf>.

Italia se contempla como el centro de una nueva región euro-mediterránea, ofertándose como nación líder para cualquier iniciativa política u operación militar que se organice en la misma. En cierto modo, el Libro Blanco recoge la percepción italiana de que, tal y como se ha apreciado con la crisis de Libia, los intereses vitales de Italia no son percibidos como tales por otros estados socios y aliados, por lo que Italia debe priorizar los escenarios basándose fundamentalmente en sus propios intereses nacionales, sin excesivas consideraciones hacia los de otros socios europeos.

Tras el Mediterráneo, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea, se contemplan como la segunda prioridad estratégica para Italia, en una visión extraordinariamente parecida a la que ha realizado España en su Estrategia de Seguridad nacional del año 2013¹⁰. No es de extrañar, por tanto, que se considere la cooperación con países como Francia y España como la mejor forma de abordar los desafíos en estas zonas.

Una visión focal de la Seguridad Internacional

Puede decirse que el documento supone una dosis de pragmatismo – si bien en términos excesivamente nacionalistas - en cuanto el análisis estratégico en el corto y medio plazo del entorno internacional, reconociéndose la seriedad de las amenazas para la seguridad de Italia. Se ofrece así un mayor enfoque centrado en aquellas áreas en las que Italia asume se encuentran sus intereses nacionales. Estas áreas son: la región euro-mediterránea y, en menor medida, la región euro-atlántica, que Italia considera estrechamente interrelacionada con la anterior. En estas áreas, las líneas de acción estratégicas preferidas por Italia son la disuasión y la respuesta frente a agresiones militares y coacciones políticas.

¹⁰ Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf.

Ahora bien, adquirir la primacía militar en el Mediterráneo, un área donde puede verse obligada a ejercer su “defensa nacional”, supone que Italia necesita mantener la gama completa de capacidades militares necesarias para ser empleadas en la región, mientras que, por el contrario, puede permitirse aplicar el principio de *Plug and Play* a la hora de invertir en las capacidades necesarias para operar en el área que rodea a esta región, donde actuará siempre en el marco de coaliciones militares.

Para el resto del mundo donde también se contemplan la protección de los intereses italianos, la aproximación preferida es la actuación en el marco de las organizaciones internacionales, presentando Italia un menor nivel de ambición, si bien aceptando comportarse como un actor proactivo. En este sentido, Italia muestra su preferencia por la OTAN a la que asigna un papel central en lo que respecta a cualquier tipo de respuesta militar¹¹. En cuanto a otras organizaciones internacionales, Italia considera que las Naciones Unidas siguen siendo útiles como foro de discusión de los asuntos de seguridad internacional, mientras que la Unión Europea, por el contrario, tiene una utilidad limitada a la hora de conformar proyectos de acción en común en los temas de seguridad y defensa. Esto es debido, en la percepción italiana, a la falta de un líder militar en Europa capaz de guiar, coordinar y dirigir al resto de los socios.

La delimitación geográfica de las preferencias estratégicas de Italia referidas a las regiones euro-mediterránea y euro-atlántica extendidas hasta el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, cierra el debate sobre nivel de ambición de Italia que algunos pretendían extenderlo desde el Atlántico hasta el océano Índico, lo que exigía un esfuerzo en cuanto al refuerzo de sus capacidades navales inabordable para Italia.

La reforma de las estructuras de seguridad

La definición pragmática del nivel de ambición italiano, viene acompañada de un claro análisis de las normas, estructuras y procedimientos que deben ser reformados para alcanzar, en los próximos seis años, los objetivos establecidos con los recursos disponibles. No se trata simplemente de concretar una reducción de las estructuras y

¹¹ Ver Alessandro Marrone, Paola Tessari y Carolina De Simone, “Italian Interests and NATO: From Missions to Trenches?” en Documenti IAI, No. 14|12e (December 2014), www.iai.it/en/node/2382.

capacidades existentes, sino de lanzar una profunda reestructuración de los ejércitos, en beneficio del fortalecimiento de la acción conjunta. Se busca con ello, eliminar estructuras redundantes con la consiguiente economía de costes y gestión más eficiente.

De esta manera, se abordan algunas reestructuraciones orgánicas profundas del Ministerio de Defensa con el fin de crear los instrumentos precisos para que el ministro y sus colaboradores inmediatos puedan ejercer sus funciones. Aunque no queda claro cuáles serán estos, el objetivo es acabar con la actual “asimetría informativa” que padecen las autoridades políticas, de manera que puedan tomar decisiones conscientemente, verificar su cumplimiento y controlar los resultados. Esta reestructuración abarca también el nivel estratégico militar en beneficio igualmente de la acción conjunta. De esta manera, se introduce la figura del 2º Jefe del Estado Mayor de la Defensa responsable de las operaciones y jefe, por tanto, del Mando Operacional Conjunto, en el que se integran los Mandos específicos, el Mando de Operaciones Especiales y el de Ciber-Operaciones. En definitiva, Italia aborda en este campo un proceso por el que ya han avanzado mucho, desde hace años, otros países europeos.

Igualmente, la logística se integra completamente en el nivel conjunto, quitando esta responsabilidad a los ejércitos. Para ello, el Director Nacional de Armamento centraliza todas las funciones relacionadas con los procesos de adquisición, con la infraestructura y con la logística propiamente dicha, exceptuando aquella que se encuentra en apoyo directo a las unidades en operaciones. A tal efecto, se considera necesario que el Director Nacional de Armamento reciba directrices precisas directamente del Ministro de Defensa en lo que se refiere a adquisiciones, si bien subordinadas a los requerimientos logísticos operativos del Jefe de Estado Mayor de la defensa.

¿Una nueva visión de la gestión del personal?

Para lograr una mentalidad conjunta, se adoptan algunas medidas extraordinariamente novedosas en la gestión del personal, como puede ser la promoción de los niveles superiores de las cadenas orgánicas (generales y

almirantes) por medio de una comisión en el nivel conjunto y no en el específico, entendiéndose que esta medida hará a estos oficiales menos dependientes de sus respectivos ejércitos y más responsables ante el Mando conjunto. No se sabe hasta qué punto estarán las FFAA italianas dispuestas avanzar en este campo pero, en todo caso, el éxito en cuanto a la integración de estructuras, dependerá de la capacidad de superar las resistencias de los ejércitos, muy reacios hasta la fecha a cualquier intento de integración que acabe con comportamientos corporativos endémicos.

En cuanto al resto del personal de los ejércitos, el Libro Blanco parece anticipar una profunda revisión de la gestión del mismo con unas ideas muy precisas. De esta manera, se reconoce que las FFAA, que empezaron a profesionalizarse a mediados de la pasada década, van poco a poco envejeciendo dada la baja tasa de reposición de personal existente, lo que no hace sino agravar la situación a medida que pasan los años. Italia, y en esto tampoco es novedosa, entiende que ningún país en el mundo puede permitirse mantener unas FFAA envejecidas debido a las exigencias físicas que la profesión demanda. Por ello, contempla lograr la sinergia entre la defensa y el sector civil (público y privado), de manera que las FFAA se conviertan en algo parecido a un “campo de cultivo”, en el que se desarrollen habilidades susceptibles de ser empleadas no solo por la defensa, sino también por otros sectores. De esta manera se facilita el “desenganche” del personal envejecido y su incorporación a otros sectores productivos.

No está muy claro que esta aproximación, ya intentada por otros países con éxito desigual, se vaya a conseguir en Italia, dado el peculiar contexto legal y social italiano, donde pasar un periodo de la vida laboral en las FFAA, no supone un plus a la hora de lograr oportunidades concretas en el mercado de trabajo. De no tener éxito estas iniciativas, Italia se encontrará en el plazo de unos años con un serio problema de envejecimiento de su personal militar. Pero este problema tampoco es exclusivamente italiano, sino que se extiende por otros países vecinos, sin que ninguno de ellos parezca haber encontrado una solución óptima a para resolverlo.

Por una política de armamento plurianual y soberana

Una consideración importante se refiere a los gastos de adquisición de armamentos y materiales. El Libro Blanco favorece sustituir el actual presupuesto de gasto de carácter anual, por una ley presupuestaria de seis años de duración, de manera análoga a como se hace en Francia. De esta manera, se lograría una mayor estabilidad en cuanto a la financiación de los grandes programas de armamentos que requieren largos periodos de maduración para ser desarrollados, normalmente más de diez años. Se buscaría con esta medida eliminar la actual situación de “micro-gestión” llevada a cabo por personas que muchas veces carecen de las adecuadas competencias técnicas. Por el contrario, con una ley plurianual, se permitiría una mejor gestión y un mayor control en el medio plazo por parte de las autoridades políticas y se superaría la actual fragmentación de decisiones tan perjudicial para la defensa y de la que solo se benefician la industria y cada uno de los ejércitos por separado.

Puede decirse que, en lo relativo a la política de armamento y material, Italia ha adoptado el concepto de tecnologías “soberanas”, una definición ya usada previamente en Europa como sería el caso de las *Tecnologies de Souveraineté*¹² francesas, referida en el caso italiano, a la necesidad de controlar aquellas tecnologías consideradas críticas. El Libro Blanco reclama explícitamente la necesidad de que las decisiones políticas e industriales importantes en términos de inversión y reparto de mercado, sean autónomas. Esta es para Italia la única forma de mantener la competencia de las diferentes industrias de la defensa y de conservar la necesaria masa crítica nacional y economía de escala para hacerlo eficientemente.

¹² « Les capacités militaires industrielles critiques ». <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6342.html>.

Conclusiones

Puede decirse que, con su Libro Blanco, Italia ha iniciado una profunda revisión de su política de Defensa, con el objetivo de dotarse de unas FFAA capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que requerirá del mayor apoyo de las autoridades políticas y de la opinión pública para evitar que fracase ante las inevitables resistencias internas y externas que van a ir surgiendo.

Italia, al igual que los países de su entorno necesita unas FFAA mucho más diferenciadas y flexibles de las que actualmente tiene, que sean capaces de llevar a cabo misiones que van de la reafirmación y disuasión en Europa, a la gestión de crisis y reconstrucción en África y Oriente medio¹³. Estas FFAA Tienen que ser creíbles, en el sentido de que sean capaces de imponer “un coste insoportable” a cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad o su estabilidad de Italia, pero también tienen que ser capaces de contener y eliminar aquellas fuerzas que producen anarquía y destrucción en sus fronteras. Esta situación crea una relación entre la estrategia política y las capacidades militares mucho más estrecha de lo que venía siendo habitual hasta época reciente. Ello va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento, que asegure la necesaria coherencia entre ambas dimensiones de la ecuación estratégica, de manera que la una no se haga en detrimento de la otra, sino que actúen produciendo un efecto sinérgico. Todo ello requerirá una reflexión más profunda que va más allá del Libro Blanco y donde los elementos más complejos de la dimensión de la seguridad sean adecuadamente abordados.

En definitiva, en los próximos años Italia va a tener que basar su política de defensa actuando simultáneamente en dos direcciones. Por una parte, tendrá que poner en marcha todas las reformas contempladas en el Libro Blanco de 2015 dirigidas a mantener unas FFAA eficaces. Por otra parte, Italia va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en la premisa de que, solo si muestra solidaridad y

¹³ Federica Di Camillo y Paola Tessari, “Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice”, in IAI Working Papers, No. 1397 (February 2013), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1307.pdf>.

proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional, puede esperar la solidaridad y el apoyo de los aliados. El actual Libro Blanco se centra en las prioridades y necesidades nacionales y habla poco de la colaboración e integración con sus socios y aliados, corriendo el riesgo de convertirse en una mera lista de deseos, a menos que sea capaz de abordar la segunda premisa con la suficiente inteligencia y voluntad.

*Ignacio Fuente Cobo
COR.ET.ART.DEM
Analista del IEEE*