

Una Agenda Futura para la Política Europea de Seguridad y Defensa

Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny,
Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop

Documento de trabajo 38*/2009

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**


IRIS
INSTITUT DE RELATIONS
INTERNATIONALES
ET STRATEGIQUES


EGMONT
Royal Institute
for International Relations



FUNDACIÓN
alternativas

Borja Lasheras, graduado por la Universidad de Harvard, es investigador principal del Panel de Seguridad y Defensa del Opex (Fundación Alternativas) y profesor en George Washington University-Madrid.

Enrique Ayala, general de brigada del Ejército de Tierra en la reserva y miembro del Consejo Asesor del Opex.

Jean-Pierre Maulny, director adjunto de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Francia.

Fabio Liberti, investigador de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Francia.

Christos Katsioulis, investigador, International Policy Analysis Unit, Friedrich Ebert Stiftung (Alemania).

Sven Biscop, director del Programa de Seguridad y Gobernanza Global, Egmont-Royal Institute of International Relations (Bélgica).

Giovanni Gasparini (Istituto Affari Internazionali) y **Daniel Keohane** (EU Institute for Security Studies) también realizaron aportaciones a este documento.


Este trabajo es traducción del original en inglés.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop

ISBN: 978-84-92424-74-0
Depósito Legal: M-22653-2009

Impreso en papel ecológico 



Índice

Introducción: más allá de St. Malo	5
1. El futuro de la Estrategia Europea de Seguridad: hacia un Libro Blanco de la Defensa Europea	9
1.1 Un proceso periódico de evaluación de la Estrategia Europea de Seguridad	9
1.2 Materias para futuras evaluaciones de la Estrategia Europea de Seguridad	12
1.3 Fortalecer la Política Europea de Seguridad y Defensa: hacia un Libro Blanco de la Defensa Europea	16
2. Hacia una defensa colectiva de la Unión Europea	22
2.1 Inclusividad y Defensa Europea a varias velocidades	22
2.2 Lo que debería ser posible para la UE en su conjunto: propuestas	23
2.3 El Tratado de Lisboa: la filosofía de la Cooperación Estructurada Permanente	29
2.4 Defensa Europea a varias velocidades: posibles pasos a partir de 2009	31
2.5 Cooperación por medio de proyectos <i>ad hoc</i>	32
2.6 “Grupos pioneros”: criterios	33
2.7 Cooperación reforzada y vanguardia política	36
3. La industria europea de defensa	40
3.1 Objetivos	40
3.2 Una agenda futura para lograr una BITDE fuerte	41
3.3 Una agenda futura para el Mercado Europeo de Equipos de Defensa	43
3.4 Reestructurar la industria de armamento	44
3.5 Una agenda futura para la I+T europea	45
4. Resumen de propuestas para el futuro inmediato	47
4.1 Para los miembros de la UE en su conjunto	48
4.2 Para diferentes grupos pioneros de Estados miembros	50

Siglas y abreviaturas

AED	Agencia Europea de Defensa
BITDE	Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EE UU	Estados Unidos
EMUE	Estado Mayor Europeo
EU-OHQ	Cuartel General de Operaciones de la Unión
I+D	Investigación y desarrollo
I+T	Investigación y tecnología
NN UU	Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
R2P	Responsabilidad de Proteger
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Introducción: más allá de St. Malo

Diez años después del nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la Unión Europea (UE) ha alcanzado mucho en este terreno, en especial gracias al lanzamiento hasta ahora de 21 misiones civiles y militares en el exterior –algo impensable hasta no hace mucho–, algunas en estrecha cooperación con las Naciones Unidas (NN UU). Instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión (PESC), la PESD ha contribuido a configurar la naturaleza *sui generis* de la UE como agente global investido del denominado “poder blando” e, hipotéticamente, de herramientas de “poder duro” para mantener la paz y seguridad internacionales y/o preservar sus intereses y valores inmediatos. Existe una creciente cultura de seguridad en Europa junto con un creciente reconocimiento de la necesidad de que la UE desempeñe un papel más coherente, activo y eficiente en la gestión de crisis, tal como se demanda en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (EES)¹. En relación con ello, la UE debe ser más efectiva y capaz, según afirma el reciente Informe sobre la Implementación de la EES².

No obstante, hoy en día la **Defensa Europea** como tal, y como un elemento más de la seguridad, conforme a la filosofía moderna sobre la misma que refleja la EES, sigue estando en proceso de construcción, más sobre el papel. En especial, las metas de una **política común de defensa**, y no digamos ya de una defensa común, contempladas en el Tratado de la Unión Europea (TUE)³ y reafirmadas por el Tratado

1 “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy (diciembre 2003).

2 Report on the Implementation of the European Security Strategy, “Providing Security in a Changing World” (11 de diciembre 2008), en http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=EN&mode=g.

3 Cuando se citan disposiciones concretas del TUE, nos referimos al Tratado en tanto que enmendado por el Tratado de Lisboa.

de Lisboa, no se han alcanzado ni se alcanzarán a menos que los dirigentes europeos tengan la determinación de llevar adelante medidas significativas en este campo. A este respecto, es bien sabido que varias limitaciones y problemas estructurales minan los esfuerzos del pilar de defensa específico de la PESD, los cuales constriñen la capacidad de la UE de disponer de verdadera influencia en el dinámico escenario estratégico del siglo XXI, con sus nuevos equilibrios de poder y distintos valores, tal como considera el Informe sobre la EES. Estos escollos que bloquean el camino a la defensa europea (en el terreno de las capacidades, una gestión inadecuada de los presupuestos de defensa, obstáculos políticos, etc.) han sido puestos de relieve de forma precisa por distintos expertos estos últimos años. Este documento no hará innecesariamente hincapié en ellos.

Además, los costes de no tener Europa en defensa son indiscutibles –sobre todo, cuando se consideran los más de 200.000 millones de euros que cada año gastan en defensa los Estados miembros de la UE en su conjunto–.

Se podría argumentar que estas políticas tan afianzadas y de intereses creados no son acordes siquiera con principios de gobernanza y rendición de cuentas democráticas. Pese a todo lo que se habla de la reacción de la opinión pública frente a compromisos más exigentes en defensa en Europa, la otra cara de la moneda es que la ciudadanía europea presta mayor apoyo a un papel sólido de la UE en esta área de lo que a veces se da por supuesto⁴.

El Tratado de Lisboa podría significar un importante progreso de la Defensa Europea –sobre todo gracias a la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o una Cooperación Reforzada de acuerdo con el Tratado sobre Funcionamiento de la UE– y en la esfera más amplia de la acción exterior de la UE, si finalmente entra en vigor para finales de 2009 o principios de 2010.

• **Ámbito del documento**

Este documento de trabajo, resultado del consenso general entre varios *think-tanks* e institutos europeos, tiene como intención impulsar el debate y la toma de decisio-

4 Véanse, por ejemplo, las preguntas sobre defensa europea planteadas a los ciudadanos españoles en la encuesta “¿Qué Europa queremos?” (Fundación Alternativas y Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008, en <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-que-europa-queremos>). Así, por ejemplo, una media del 74% de quienes respondieron estaban a favor de unas Fuerzas Armadas Europeas, más allá del ámbito de la PESD; el 87% apoyaba que los Estados miembros de la UE se comprometieran en una defensa colectiva frente a un ataque armado contra uno de ellos; y el 49% mantendría los presupuestos de defensa en su actual nivel, pero con una mejor asignación y coordinación de gastos.

nes políticas en un futuro inmediato, por medio de una serie de propuestas en aquellos campos básicos pertinentes para la defensa de la UE. Creemos que la mayoría de ellas son factibles y definirían una Futura Agenda para la PESD –una especie de “hoja de ruta”–. Presta la debida atención a los avances principales conseguidos durante la presidencia francesa de la UE, a la vez que propone avanzar, sentando las bases de nuevos progresos en el futuro.

Aunque asume nociones modernas relativas a la seguridad, en buena medida abordadas en el Capítulo 1 (sobre la EES y más allá), *su prioridad es el área concreta de defensa*, como elemento lógico de la anterior. El acuerdo básico entre los *think-tanks* aquí representados es que Europa debe avanzar hacia un **sistema de defensa común** –por supuesto, tan específico para Europa como sea necesario– mediante una integración gradual de las políticas y capacidades nacionales, desarrollando a su vez una PESD plenamente autónoma y capaz. Este objetivo no es incompatible con los compromisos de la OTAN (tal como exige el Tratado de la UE), aunque reforzaría los argumentos a favor de cambios en dicha organización a medida que la UE tomara mayores responsabilidades en su defensa. Por el contrario, impulsará el partenariado transatlántico a medida que Europa ejerza una responsabilidad mayor en la gestión de los asuntos globales –tal como ya ha hecho en otros terrenos, como es el caso del comercio–.

Con el fin de promover ese objetivo, debemos considerar primero diferentes opciones sobre lo que es posible para los miembros de la UE en su conjunto, y después lo que es factible para grupos más pequeños de Estados que deseen proceder más rápidamente en este campo, dentro del marco general de la UE. A este respecto, sugerimos propuestas para poner en práctica determinados apartados del Tratado de Lisboa que tratan de la PESD (como la CEP); hay otras que no dependen de su entrada en vigor, puesto que la defensa sigue siendo el terreno intergubernamental por excelencia.

Este documento empieza por analizar las cuestiones generales de seguridad en su Capítulo 1, que trata de la EES, como marco necesario para la toma de decisiones en materia de defensa; incluye ideas para periódicas revisiones de la misma –sobre todo en lo que concierne a su implementación práctica– y propone también la adopción por parte de los miembros de la UE de un Libro Blanco de la Defensa Europea. El Capítulo 2 desarrolla varias vías, en primer lugar, para que la UE en su conjunto avance hacia una defensa común europea; segundo, para grupos más reducidos de Estados miembros en el terreno de las capacidades y bajo la supervisión de la Agencia Europea de Defensa, proporcionando criterios útiles para establecer la CEP de Lisboa. En relación con ello, se adelantan una serie de ideas con respecto

al establecimiento de la Cooperación Reforzada de acuerdo con el Tratado de Lisboa o la llamada “vanguardia política” compuesta por aquellos Estados más comprometidos con ese propósito último. Por último, el Capítulo 3 examina la cuestión de la industria de defensa europea, crucial si los Estados miembros desean disponer de una base sólida para esta empresa. Concluye con un resumen de las principales propuestas que los autores esperan sean útiles para los agentes políticos europeos en un próximo futuro, con el fin de cumplir las aspiraciones establecidas en los Tratados.

1. El futuro de la Estrategia Europea de Seguridad: hacia un Libro Blanco de la Defensa Europea

1.1 Un proceso periódico de evaluación de la Estrategia Europea de Seguridad

La EES de 2003 constituye uno de los pasos más importantes en el desarrollo de una PESC. Se ha convertido en símbolo y punto de referencia para la política exterior y de seguridad europea, poniendo de relieve la prevención, la cooperación cívico-militar, el multilateralismo eficaz, así como la posibilidad de “intervenciones robustas”. Se trata de una visión denominada “holística” de la seguridad internacional y la gestión de crisis en el siglo XXI, que incluye tanto el llamado “poder blando” –*soft power*– como las herramientas de poder duro –*hard power* o *hard security*–; esto es, de la diplomacia y el comercio a las operaciones militares. Resalta, además, la coherencia en su uso, la importancia de la consolidación de la paz y la prevención, etc. Ese enfoque se ha mantenido en el “Informe sobre la Implementación de la EES”, antes mencionado (en adelante, Informe de Implementación de la EES, o simplemente Informe sobre la EES); un enfoque “específicamente europeo”⁵. Además, la EES representa un consenso valioso entre los Estados miembros sobre las amenazas comunes y los instrumentos disponibles para enfrentarse a ellas.

Sin embargo, la EES no se centra exclusivamente en la seguridad en términos de implicaciones militares, y desde luego no constituye un documento de defensa. Se

5 Informe sobre la ESS, 2008, p. 2. El informe, llevado a cabo durante la Presidencia francesa de la UE, fue respaldado por el Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre de 2008. “Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy (ESDP)”, Anexo 2, Conclusiones de la Presidencia, 12 de diciembre 2008, en http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=EN&mode=g).

trata más bien de una estrategia general que abarca todo el espectro de la acción exterior de la UE, centrándose especialmente en la política exterior y la seguridad. Los objetivos de la EES han consistido en particular en definir a grandes trazos las amenazas a las que se enfrenta la UE y su ciudadanía, establecer unos principios que guíen la política exterior y de seguridad de la UE, así como describir las respuestas de la UE a estos desafíos y los socios principales para dichos fines. Este marco se ha mostrado extremadamente útil y en general los objetivos y categorías de los instrumentos conservan su validez. El problema de la política exterior y de seguridad reside en gran medida en *poner en práctica los objetivos y principios de la Estrategia de Seguridad: el déficit entre “proclamación-aplicación”*.

Cualquier revisión o puesta al día de la EES debería, por tanto, concentrarse en cómo puede aplicarse la política exterior y de seguridad tal como se concibe en la EES. Además, puesto que la EES ha sido un punto de referencia y guía de la política de seguridad de Europa en los últimos cinco años, ha quedado claro que los acontecimientos sucedidos desde 2003 han dejado su impronta en la seguridad europea y deberían, por tanto, tomarse en cuenta. Ello refleja la necesidad de Europa de ajustar su estrategia y adaptar los objetivos e instrumentos de la Unión a los retos y circunstancias estratégicas actuales –tal y como la aparición de actores clave que configuran un mundo ya multipolar en el cual las relaciones de poder son cruciales–⁶. Estas circunstancias convierten en un imperativo que la UE asuma verdaderamente sus responsabilidades como poder global, a saber, en palabras de la EES, para que tome su parte de la “responsabilidad de la seguridad global y en la construcción de un mundo mejor”. Por otro lado, en términos prácticos, el breve documento deja algunas cuestiones abiertas o sin tratar en las que se puede profundizar o que cabe ampliar.

A este respecto, el Informe de 2008, como su propio título indica, más que una revisión de conjunto de la EES, ha significado una puesta al día útil pero un tanto limitada (de cambios en ciertas áreas, nuevas formas de amenazas ya señaladas en 2003, nuevos partenariados o acontecimientos políticos, etc.), a la vez que mantiene la validez de los supuestos básicos del documento de 2003; por ejemplo, en lo tocante al multilateralismo eficaz, el enfoque holístico y la responsabilidad de la UE en la

6 Como sostiene Jolyon Howorth, “ha llegado el momento de que la UE piense constructivamente en términos de relaciones de poder: ¿cuál es la naturaleza del poder en el mundo de hoy, cómo se está desplazando su definición, quién lo ejerce, a qué objetivos estratégicos deberían apuntar los 27 mediante la aplicación del poder en sus muchas formas, en alianza o en partenariado con quién, mediante el despliegue precisamente de qué panoplia instrumentos?”. “Éstas son las cuestiones en el centro de una gran visión estratégica que la UE ignorará en su propio perjuicio”. “The Case for an EU Grand Strategy, en “Europe: a Time for a Strategy”, Sven Biscop, Jolyon Howorth & Bastian Giegerich, Egmont Royal Institute for International Relations (enero 2009).

paz y seguridad globales. No establece un mecanismo de seguimiento para mejorar la aplicación de la EES, lo que sería un paso lógico tras la reflexión doctrinal y que permitiría avanzar hacia una verdadera revisión estratégica.

Por encima de todo, resulta importante subrayar que la PESC/PESD no es meramente una cuestión de términos; no bastará con añadir algunas frases o grandes declaraciones. Así pues, no proponemos una revisión completa de la EES, sino más bien un proceso práctico, regular, de evaluación a la luz de las lecciones aprendidas y de los cambiantes escenarios geoestratégicos. Esta revisión debería llevarse a cabo cada cinco años, tras la elección de un nuevo Parlamento Europeo. Debería abordar abiertamente los éxitos y limitaciones de las distintas políticas en todos los terrenos cubiertos por la EES, incluyendo la ayuda al desarrollo y el comercio, la promoción de la democracia y los derechos humanos, la diplomacia y las misiones civiles y militares.

La EES proporciona ya pautas a todas las instituciones europeas implicadas en las relaciones exteriores, un enfoque que debería mantenerse e incluso ampliarse. Esta revisión podría capacitar a la UE para centrarse concretamente en las áreas en las que la EES no se haya traducido todavía en acción efectiva, o haya sido escasamente aplicada. Permitiría una revisión práctica de la EES de 2003, a la vez que fortalecería y legitimaría la dimensión de seguridad del proceso de integración europea.

Antes de abordar las áreas de este proceso de valoración, en concreto, en lo que concierne a la PESD, estableceremos algunos principios básicos en cuanto a actores participantes:

- Por el bien de la coherencia general de la UE, este proceso, dirigido por el Alto Representante para la PESC (Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en caso de que se ratificase el Tratado de Lisboa), debería implicar a la Comisión y el Parlamento Europeo, con el respaldo final del Consejo Europeo.
- Un gran logro desde el nacimiento de la PESC/PESD ha consistido en el desarrollo creciente de una **cultura de seguridad europea**. Con el fin de recabar apoyos de los ciudadanos europeos para una política común de seguridad y defensa, el proceso debería implicar a la comunidad de seguridad así como a las instituciones políticas nacionales (parlamentos nacionales, sobre todo); por otro lado, los gobiernos nacionales deberían comprometerse a trasladar los resultados de la revisión al ámbito doméstico, como parte de los esfuerzos por convertir en centrales los pilares de seguridad y defensa de la UE. El sentido de pertenencia es algo obligado en la mayoría de los aspectos del proceso de integración; todavía más si cabe en esta materia.

Además, este proceso de revisión debería traducirse en el desarrollo de algunas subestrategias de seguridad o “*policy plans*” concretos (sobre la base de regiones y/o socios), que se sugieren más adelante.

1.2 Materias para futuras evaluaciones de la Estrategia Europea de Seguridad

A continuación, se proporcionan algunas ideas en cuanto a prioridades para esos futuros procesos de evaluación de la eficacia y aplicación de la EES. El resultado podría consistir en el desarrollo de “**sub-estrategias**” concretas, un término con el cual nos referimos a **planes políticos y de acción**, que apliquen los grandes principios de la EES. Naturalmente, dedicamos atención particular a la PESD, dado el alcance de este documento.

A) Desafíos y amenazas

No supondría ninguna solución mágica añadir al documento una larga lista de nuevas amenazas y desafíos. Es más necesario delimitar los vínculos entre los desafíos existentes y los que están surgiendo, las nuevas dimensiones o prioridades de amenazas permanentes, así como profundizar en sus causas últimas. Ello ayudaría a la UE a decidir acerca de las prioridades políticas de manera oportuna y a apoyar las diversas acciones para abordar las raíces de los retos de seguridad en lugar de combatir únicamente los síntomas. El renovado énfasis del Informe EES 2008 sobre seguridad energética, cambio climático (el “multiplicador de amenazas”) y piratería constituye un paso positivo a este respecto. Como antes se dijo, una prioridad adicional en esta revisión estratégica consistiría en valorar la tendencia hacia la multipolaridad y el surgimiento de poderes regionales –algunos de ellos con intereses divergentes en áreas de importancia estratégica para Europa–.

B) Vecindad: prioridades para la PESD

En el mundo de hoy, tal y como afirma la EES, varias de las amenazas a la seguridad europea son globales en su alcance, como la proliferación nuclear. Por añadidura, algunas de las que se denominan “distantes” constituyen de hecho una preocupación apremiante, inmediata para los europeos. El Informe EES 2008 subraya correctamente que “Europa tiene intereses de seguridad más allá de su inmediata vecindad”. Europa debe ser un agente global con influencia decisiva en el mundo, propósito para el cual debe estar en posición de disponer, de manera coherente, de la combinación arriba mencionada de herramientas que componen su acción exterior, el comercio, una PESC más fuerte, la Política de Vecindad Europea, etc.

Dicho esto, la EES afirma correctamente que la geografía aún importa. Más en concreto, *la geopolítica importa*. Con claras excepciones, tales como Afganistán –que el mencionado Informe señala como una “especial preocupación”– o Iraq, la *zona geográfica de prioridad para la PESD en especial, como instrumento de la PESC, debería seguir siendo la vecindad de la Unión*, en concreto, regiones como el Cáucaso, el Mediterráneo y África. Estas regiones representan desafíos particularmente apremiantes para la seguridad de los europeos –y algunas de las crisis en curso en ellas lo son para el mundo en su conjunto, como Oriente Medio–. Algunas están directamente a la vista, como el desafío de masivas oleadas de inmigración ilegal, las amenazas directas al suministro energético europeo (pertinentes en la actualidad, a la vista de las consecuencias para Europa de la disputa sobre el gas entre Rusia y Ucrania este invierno de 2009), la delincuencia organizada y conflictos “congelados” con el potencial de convertirse en guerras que impliquen Estados o *proxy wars* (Osetia del Sur y Líbano son los ejemplos más recientes).

Otras regiones y las amenazas que en ellas se originan parecerían más remotas, como la violencia endémica en Estados fallidos de África y la omnipresente pobreza extrema. Sin embargo, los diversos problemas que suscitan son más evidentes cada día que pasa; el terrorismo o la piratería son claros ejemplos, y Somalia es un caso práctico de ambos. Se requiere, por tanto, un compromiso europeo proactivo, oportuno y sólido, por medio de las diferentes herramientas que la UE puede reunir, dependiendo de la situación.

Esta idea –implícita también en el Informe de Implementación cuando apela a un “mayor compromiso de la UE” en su (muy problemática) vecindad– no significa en absoluto desentenderse de las demás crisis, “más globales” en su alcance. Significa que el nivel de compromiso europeo práctico y los instrumentos empleados, concretamente mediante la PESD (hasta el nivel de despliegue de tropas de la UE, poniéndolas en situaciones de riesgo) debería considerar estas prioridades en primer lugar, en vista de esta interconexión entre unas amenazas y otras, junto con el impacto considerablemente mayor de Europa en su vecindad. Además, establecer regiones/criterios específicos para intervenir también resultará útil en términos de las subsiguientes prioridades para intervenciones militares europeas en particular; centrarse en los graves desafíos de nuestro entorno ayudaría en el proceso de toma de decisiones sobre dónde desplegar capacidades europeas a menudo escasas, también frente a la opinión pública.

En segundo lugar, tenemos que resaltar que esta visión sería perfectamente compatible con la consideración de otros criterios relevantes, tales como la contribución de Europa para mantener el principio de la **Responsabilidad de Proteger (R2P)**,

oficialmente amparado por NN UU en 2005. Contribución mediante a) medios diplomáticos en los foros de las NN UU o, si es necesario, b) mediante el despliegue de misiones PESD en apoyo de operaciones de NN UU, o c) aportación de tropas a misiones de mantenimiento de la paz de las NN UU. Se trata de una cuestión que analizaremos con más detalle cuando presentemos los posibles elementos del Libro Blanco de la Defensa Europea.

Sobre la base de estas ideas generales, el proceso de revisión aquí defendido, en términos de regiones, debería perfilar y reflexionar sobre:

- Los intereses colectivos europeos en estas regiones concretas (energía, control de la inmigración, lucha contra el crimen organizado, etc.) o los valores que han de mantenerse.
- Los diversos instrumentos para tratar los desafíos que surgen en este contexto. Estos instrumentos deberían incluir, nuevamente por el bien de la coherencia en la acción exterior de la UE, no sólo las capacidades del Consejo (en particular la PESD), sino también todos los instrumentos de la Comisión, puesto que es necesaria una visión común de la vecindad europea.
- Los socios principales para la UE, dependiendo de la región/área, en la consecución de un multilateralismo eficaz, tal como se explicará más adelante.

C) Coherencia transversal de los instrumentos de la política de seguridad

La EES describe brevemente de qué modo se enfrentará la UE a las nuevas amenazas. No llega a explicar en detalle el instrumental completo con el que puede la UE contribuir a un mundo mejor. En el caso de las capacidades, la brecha entre proclamación y cumplimiento es máxima, dado que la EES sigue siendo muy concreta respecto a los diferentes instrumentos disponibles. De modo especial, la política comercial, la ayuda al desarrollo y la política de seguridad interna –algunas de ellas competencias de la Comisión– deberían estar en consonancia con los objetivos de la estrategia de seguridad. El Tratado de Lisboa no es más que un paso en esta vía, en la cual debe profundizarse. La Estrategia UE-África muestra esta idea de un enfoque estratégico con todas las capacidades de la Unión apuntando en la misma dirección.

D) Socios: *policy plans* para organizaciones y poderes clave

El multilateralismo eficaz de la EES constituye un aspecto crucial de la imagen positiva que se atribuye a la UE; es decir, organismos internacionales e instrumen-

tos legales eficaces para encarar las amenazas a la paz, junto con la determinación de reaccionar de modo decidido cuando se rompen las reglas del juego. En la práctica, la cooperación con organismos regionales o globales y actores claves se basa en decisiones *ad hoc* o en el contexto político de la Unión. No existe una base estable para la cooperación o el diálogo político. Esto debería cambiar. Tal como han negociado la UE y la Unión Africana la Estrategia África-UE, combinando los objetivos y los diversos instrumentos, la EES debería desarrollarse mediante subestrategias en base a actores, perfilando los objetivos estratégicos para la cooperación entre la UE y tales actores pertinentes.

- **NN UU:** las NN UU seguirán siendo la referencia principal para la paz y seguridad internacionales, el “vértice del sistema internacional”, tal como destaca el Informe 2008 de la EES. Debe estrecharse la asociación entre la UE y las NN UU en el mantenimiento y consolidación de la paz.
- **OTAN:** la UE y la OTAN tienen muchas cosas en común (no menos el hecho de que 21 Estados miembros de la UE lo sean también de la Alianza). Esto hace de la relación entre estas dos organizaciones un vínculo crucial para garantizar la seguridad de la comunidad transatlántica, especialmente cuando ambos organismos experimentan un proceso semejante de definición de metas, trazando objetivos en las capacidades militares, y se enfrentan asimismo a amenazas comunes. La OTAN asegura la cooperación de los Estados Unidos como la potencia militar más poderosa y la UE dirige el sistema más diversificado y poderoso de instrumentos económicos y de ayuda al desarrollo. *En general, hay un mayor consenso en torno a la necesidad de un nuevo diálogo estratégico entre la OTAN y la UE; la actual situación es contraproducente y absurda teniendo en cuenta las necesidades de ambas organizaciones y sus miembros*⁷. Este diálogo podría recibir un nuevo impulso por lo que respecta a los futuros papeles de la UE y de la OTAN si algunas de las propuestas fueran implementadas.
- **EE UU:** el vínculo transatlántico es insustituible, como menciona la EES, y EE UU es el socio principal para Europa, de acuerdo con el Informe 2008. Sin embargo, su implementación y desarrollo no son óptimos como debería, puesto que la cooperación euronorteamericana tiene todavía un amplio margen para su mejora. **Una estrategia de seguridad UE-EE UU**, quizá en el marco de una

⁷ Tal como afirmaron recientemente el presidente francés Nicolas Sarkozy y la canciller Angela Merkel en un artículo conjunto, es “lamentable que la asociación estratégica entre la OTAN y la UE no esté a la altura de nuestras expectativas, debido a persistentes desacuerdos entre ciertas naciones. Creemos que esto debe cambiar. Debemos avanzar hacia una cooperación real, basada en la necesaria complementariedad” (en “Seguridad, nuestra misión común”, *Le Monde*, 3 de febrero de 2009).

Nueva Agenda Transatlántica reevaluada, debería proporcionar la formulación de metas comunes y percepción de amenazas, debatidas abiertamente entre la UE y los EE UU para relanzar la comunidad transatlántica frente al nuevo contexto del siglo XXI –una asociación renovada, conforme a las conclusiones del Consejo Europeo del pasado diciembre–. Ambas partes precisan de un foro directo, adecuado para tratar de forma abierta las cuestiones reales que tienen que ver con su seguridad, las diferentes percepciones desde ambos lados del Atlántico, junto con asuntos de la PESD –una política de interés mutuo tanto para Europa como para los Estados Unidos, tal como admiten cada vez más diversos responsables norteamericanos–. La cumbre UE-EE UU no basta para construir una verdadera asociación estratégica, como tampoco lo es el Consejo del Atlántico Norte: necesitamos una **cumbre de seguridad UE-EE UU**, que pueda coincidir quizá con la agenda del Consejo Europeo, y sea al menos bianual⁸.

- La UE debería esforzarse por atraer a **Rusia** a una mayor cooperación en los campos de la política exterior y de seguridad, *con la condición de reciprocidad en los compromisos*, y dentro de una reevaluación general del papel de Rusia en la arquitectura de seguridad europea. Este proceso se debería llevar a cabo en refuerzo de los intereses comunes a los que se apela en el Informe 2008 del EES 2008 y sin menoscabo de otras preocupaciones (el imperio de la ley o la energía, entre ellas). Rusia puede convertirse en un socio valioso en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. Aunque las posturas diplomáticas serán a veces divergentes, la cooperación conjunta en misiones PESD sigue siendo una posibilidad, como podría apuntar el ejemplo de EUFOR Chad/RCA.
- En el caso de otras organizaciones regionales o potencias regionales, la UE debería seguir el ejemplo establecido por la Estrategia África-UE (o la asociación estratégica UE-China) y desarrollar visiones y estrategias comunes con sus socios, en especial con aquellos de su inmediata vecindad (como la nueva Unión por el Mediterráneo).

1.3 Fortalecer la Política Europea de Seguridad y Defensa: hacia un Libro Blanco de la Defensa Europea

La UE es un actor internacional que ya ejerce un significativo poder blando y lo ha aplicado con éxito a una serie de crisis. Debe estar dispuesta –y ser capaz de actuar–

8 Véanse las propuestas del memorando del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, “Re-wiring the US-EU Relationship” (diciembre 2008), de Daniel Korski, Ulrike Guérot y Mark Leonard.

como “**poder duro**” en algunas circunstancias (por supuesto, en la forma holística de gestión de crisis), para defender sus intereses y sus valores –en escenarios R2P, por ejemplo–. El Informe de Implementación de la EES dedica cierta atención a la PESD (misiones, capacidades, etc.) como herramienta operativa de una política exterior y de seguridad europea –una Europa que sea “más efectiva y capaz”–.

Pero todo ello sigue manteniéndose dentro del marco general de seguridad y la cultura de la seguridad; no desarrolla sus implicaciones lógicas de defensa. Así pues, y aparte de las revisiones regulares de la EES, la UE necesita desarrollar el componente doctrinal de defensa de la EES y la PESC/PESD por medio de un **Libro Blanco de la Defensa Europea (Libro Blanco)**. Constituiría una estrategia cívico-militar que guiaría los esfuerzos de los Estados miembros en el terreno operativo (misiones, contribución de efectivos, etc.), en su caso, en el marco de la CEP tal como se prevé en el Tratado de Lisboa, o mediante otras vías que establecemos más adelante en el Capítulo 2, y que no dependen de Lisboa. Además, este Libro Blanco de la Defensa Europea debe ser inclusivo, y representar el acuerdo común de todos los miembros de la UE en el pilar de defensa de la EES.

A) ¿Por qué un Libro Blanco de la Defensa Europea?

Lo que se requiere para construir la capacidad de los Estados miembros europeos es, en primer lugar, una *visión unificada sobre el nivel de ambición* que trascienda las divisiones organizativas: ¿cuántas fuerzas deberían ser capaz de convocar los 27 para la gestión de crisis, así como para el mantenimiento de la paz a largo plazo, para qué prioridades, cuántas operaciones podrían llevarse a cabo simultáneamente, qué reservas precisa esto y qué capacidad debe mantenerse para la defensa territorial? Con toda probabilidad, Europa no necesita dos millones de uniformes –que es la cifra aproximada del total del personal de las fuerzas armadas de los Estados miembros europeos–.

Este **Libro Blanco de la Defensa Europea** debería, así pues, definir más claramente las ambiciones europeas comunes en el campo de la defensa. La actual EES establece que la primera línea de defensa estará a menudo en el exterior, puesto que las nuevas amenazas son dinámicas. También menciona la “solidaridad mutua” de los Estados miembros de la UE. Y la cláusula de asistencia mutua prevista en el nuevo Tratado (art. 42.7 TUE) tiene un gran valor simbólico –aunque quizá implicaciones prácticas limitadas–. Esto no basta, porque este nivel de ambición es dema-

9 Informe 2008 EES. La EES de 2003 apenas menciona la PESD; lógico, por otra parte, en la medida en que esta política acababa prácticamente de lanzarse.

siado reducido. El Libro Blanco debería establecer de modo explícito como acuerdo conjunto entre los Estados miembros de la UE que, a largo plazo, la *UE aspira a establecer un sistema de defensa colectiva*, en línea con las disposiciones del Tratado sobre la Unión Europea.

Este sistema debería cubrir las amenazas recientemente identificadas, que podrían exigir despliegues *en el exterior*; defensa territorial, así como defensa frente a amenazas y ataques que podrían producirse *dentro de la UE*, esto es, defensa interna. Varias crisis recientes han dejado pruebas de lo cerca que se encuentra la UE a una serie de conflictos, y que la oportunidad de un ataque contra un país europeo podría no ser un mito lejano de la Guerra Fría –ni tampoco lo es un ataque (o ataques) a gran escala por parte de actores no estatales–.

El debate respecto a si y por qué la UE debe hacerse cargo de la responsabilidad de su propia defensa parece cada vez más fuera de contexto. Por ello, nos limitaremos a resumir algunas razones para ello:

- Proporcionará una equilibrada asignación de responsabilidades entre la UE y la OTAN en la escena regional y global, poniendo fin, como han señalado algunos, a la continua evasión de responsabilidad estratégica por parte de la UE¹⁰. Permitirá de este modo a la OTAN llevar mejor a cabo las operaciones prioritarias acordadas por los aliados –rebajando así las demandas y el riesgo de sobrecarga–. La UE llevará a cabo, a su vez, de forma autónoma algunas otras operaciones que juzgue necesarias para sus intereses/valores, y/o en lugares donde pueda ser vista como mediador de paz más neutral (por ejemplo, en África o en el Cáucaso).
- Sería un lógico elemento dentro del proceso de integración de Europa –ya discutido desde sus comienzos, en la época de la no nata Comunidad de Defensa Europea–. Un proceso que aspira a crear una suerte de entidad política –cualquiera que sea su nombre– que decida el futuro de los pueblos europeos en una porción cada vez mayor de aspectos de importancia.
- Por añadidura, es necesario para impulsar la ambiciosa agenda de capacidades y actuar como una sola entidad en la escena global. Sin un sistema creíble de defen-

10 Alyson J.K. Bailes, en *International Affairs* (enero de 2008): “Con ya 27 miembros, y otros en los Balcanes occidentales haciendo cola para entrar, la UE no puede pretender ser un grupo de benefactores vulnerables que se refugian bajo las alas de la OTAN y los Estados Unidos. Tiene un peso estratégico por sí misma y un impacto exterior que puede experimentarse en muchos lugares como opresivo: avanza hacia tener potenciales enemigos, además de competidores”. “The EU and a Better World: What role for the European Security and Defence Policy” (*International Affairs*, enero 2008).

sa colectiva, que incluya cláusulas de asistencia mutua y una aproximación institucional de las fuerzas armadas europeas, esta ambición seguirá siendo limitada.

Además, este Libro Blanco permitirá en última instancia avanzar hacia el proyecto de un sistema de seguridad euroatlántico en base a dos pilares fundamentales, la OTAN y la UE. Un proyecto que, de realizarse, podría permitir superar las divisiones entre los Estados miembros sobre el marco institucional. Lo que algunos han denominado la “europeización” de la OTAN o un *caucus* UE en la OTAN, por medio de una cooperación intensificada de los Estados miembros de la UE en el Consejo del Atlántico Norte, podría ser una consecuencia necesaria de la UE asumiendo más responsabilidades en defensa. El objetivo a largo plazo podría ser alguna forma de transformación del Consejo del Atlántico Norte en un **Consejo Permanente OTAN-UE**, en el cual la UE hablara con una sola voz, con la puesta en común de los votos europeos.

Sin embargo, es importante resaltar que ello no debería llevar a la disolución de la PESD en la OTAN. Estas pautas deberían ser las *consecuencias de, no la solución a* la Defensa Europea. La PESD y la Defensa Europea responden a una lógica específica, subrayada a lo largo de este documento, que no tiene respuesta –o no tiene respuesta exclusiva– en el marco de la OTAN.

Además, los trabajos dirigidos a un Libro Blanco de la Defensa Europea podrían beneficiarse del valor añadido de los procesos de revisión de la defensa y seguridad nacional que se están poniendo en marcha desde 2008 en países como Francia, Reino Unido y España¹¹. Es de sentido común que las sinergias innovadoras que surgen de estas culturas de la defensa se canalicen hacia una visión compartida sobre la Defensa Europea, en lugar de tener siempre 27 (o 30) estrategias de seguridad y defensa que lo abarquen todo.

B) Gestión militar de crisis: dónde, cuándo, cómo y con qué objetivos

Las intervenciones militares directas constituyen uno de los casos más visibles en que se aplican las capacidades, pero también suponen un instrumento muy polémico para la opinión pública y entre los Estados miembros. La agenda de la EES relativa a las intervenciones militares, aun después del Informe 2008 de la EES, es todavía demasiado vaga y necesita desarrollarse en el Libro Blanco. Las institucio-

11 España, por ejemplo, se encuentra en proceso de aprobar este 2009 una nueva Directiva de Defensa Nacional, que, no obstante el nombre, incorporará una visión con miras al futuro de la Defensa Europea junto con el compromiso con la OTAN. Ello formará parte de una futura, más amplia, Estrategia de Seguridad Nacional.

nes de la UE y los Estados miembros deberían establecer criterios suficientemente claros y transparentes sobre: *a) dónde, b) cuándo, c) cómo y d) por qué razones estratégicas* intervendrá la UE en crisis o conflictos mediante el despliegue de capacidades militares bajo su bandera. Entre estos criterios, proponemos se tomen en consideración las siguientes cuestiones:

- **Intereses**, en línea con las pautas antes apuntadas para el proceso de reevaluación de la EES; por ejemplo, donde exista el riesgo que el desencadenamiento de una crisis pudiera poner gravemente en riesgo la estabilidad en la vecindad de la UE (por ejemplo, en el Líbano), o en otras áreas de interés estratégico para Europa. Por otra parte, ello debería incluir obviamente respuestas a amenazas a la población o ciudadanos europeos –por ejemplo, misiones de rescate para la evacuación de ciudadanos de la UE en situaciones de apuro–.
- **Crisis humanitarias extremas**, sobre todo, en escenarios que reúnan los criterios del principio de la R2P, apoyado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2005 y defendido por la UE. La R2P forma parte de la noción más amplia de la “seguridad humana” que refuerza el enfoque holístico de la gestión de crisis y forma parte de un multilateralismo nuevo, propio del siglo XXI. El Informe de la EES 2008 respalda específicamente la R2P por primera vez.

Este compromiso con los principios humanitarios debería llevarse a cabo en el bien entendido de que no pueden suponer el único criterio para que la UE se involucre militarmente. Tal y como se desprende de los otros criterios y escenarios mencionados, puede haber también circunstancias en las que existan claros intereses colectivos en juego, si se quiere, de una naturaleza no altruista (por ejemplo, la protección de ciudadanos de la UE en el extranjero), y que se solape o no con preocupaciones humanitarias globales. Tales compromisos de principio deberían también equilibrarse con otras consideraciones, sobre todo, el riesgo de no quedar a la altura de las expectativas –una cuestión que, de nuevo, refuerza el argumento de que los *europeos cumplan con sus objetivos proclamados* (como ha mostrado el debate de los últimos meses sobre una operación puente en los Kivus, en Congo)–.

- **Aprobación general de NN UU**: otro factor podría ser una petición de apoyo del Consejo de Seguridad de NN UU –como sucedió en el caso de Eufor Tchad/RAC– para que la UE ponga en marcha una operación. Una operación puente en apoyo de otra misión de NN UU es un buen ejemplo, cada vez más solicitada. Las medidas coactivas de tipo militar (especialmente contra terceros Estados y otros casos parejamente difíciles) deberían llevarse a cabo preferiblemente en asociación con el Consejo de Seguridad de las NN UU. En suma, en

algunos casos la UE podría decidir que se requiere un despliegue de tropas bajo bandera de la UE; en otros escenarios, la UE tiene también otros medios para contribuir a resolver la crisis, en la forma de una misión civil (por ejemplo, la Misión de Observación de la UE en Georgia –EUMM–), efectivos en operaciones de paz de NN UU o de forma general mediante una PESC más fuerte.

Estos criterios guiarán la toma de decisiones acerca del compromiso europeo específico y las diferentes operaciones que los responsables acuerden subsiguientemente poner en marcha (operaciones de imposición de la paz, misiones de respuesta rápida, misiones integradas cívico-militares, misiones de rescate, etc.). Marcarán el comienzo de una **doctrina UE de gestión de crisis**. A este respecto, sobre la cuestión de cuántas operaciones, el Libro Blanco debería prever escenarios que sean a la vez realistas y ambiciosos, tomando en cuenta lo anterior. El llamado **nivel de ambición** expresamente establecido en la Declaración sobre Refuerzo de Capacidades¹², respaldada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, proporciona una idea útil de lo que los europeos podrían pretender de modo colectivo en los años por venir. Sin embargo, los *Estados miembros deben rebasar este nivel de ambición y aceptar también operaciones de mayor intensidad*, como, por ejemplo, de imposición de la paz¹³.

Por otro lado, este nivel de ambición guiaría los esfuerzos en el desarrollo de capacidades, abordado en el Capítulo 2. Como recuerda la Agencia Europea de Defensa (AED), esta cuestión no implica meramente criterios numéricos (“¿cuántas tropas sobre el terreno?”) –términos en los que a menudo se plantea–, sino cualitativos: *las capacidades deberían ser las necesarias para producir el deseado efecto estratégico*.

12 Consejo de la Unión Europea, 11 de diciembre de 2008. En resumen, este nivel de ambición establece, entre otras cosas, que la UE debería ser capaz, en los años próximos, de planificar y llevar a cabo simultáneamente dos operaciones de estabilización y reconstrucción de envergadura durante al menos dos años; dos operaciones de respuesta rápida de duración limitada; una operación de emergencia para la evacuación de ciudadanos europeos en menos de dos días; una misión de vigilancia/interdicción; una operación de asistencia humanitaria cívico-militar con duración de hasta 90 días, y cerca de una docena de misiones civiles de PESD, incluida una gran misión (con hasta 3.000 expertos) de varios años de duración.

13 A este respecto, las operaciones de respuesta rápida de duración limitada, con la envergadura de grupos de combate, parecen ser el único objetivo de alta intensidad que figura en esa Declaración. El nuevo tratado, entre las tareas de Petersberg, habla de las “tareas de las fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluyendo el establecimiento de la paz...”. Añade, además, que “todas estas tareas pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluyendo el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo en su territorio” (art. 43.1 TUE).

2. Hacia una defensa colectiva de la UE

2.1 Inclusividad y Defensa Europea a varias velocidades

Tras haber abordado áreas para posibles revisiones de la EES y la necesidad de una estrategia específica de defensa (un Libro Blanco de la Defensa Europea), este capítulo trata de las decisiones prácticas requeridas para transformar la PESD en su estado actual en una verdadera Defensa Europea. Incluimos primero propuestas en asuntos que juzgamos cruciales –y posibles– para todo el bloque de Estados miembros, respaldando el principio de inclusividad. También presentamos una serie de propuestas para grupos más reducidos de Estados que deseen proceder más rápidamente en la cooperación de defensa dentro de los mecanismos actual o potencialmente disponibles, empezando en el terreno de las capacidades (es decir, de acuerdo con los criterios de la Agencia Europea de Defensa, proyectos *ad hoc*, etc.), hasta la llamada vanguardia política de aquellos Estados dispuestos a ir más allá en la integración de sus sistemas de defensa. Algunas de las ideas podrían realizarse dentro de los mecanismos contenidos en el Tratado de Lisboa (en particular, la CEP, y una Cooperación Reforzada), si finalmente entra en vigor, lo que les daría un marco institucional más claro. Pero también podrían implementarse dentro del actual marco (entendiendo por ello el Tratado de Niza, la AED y acuerdos intergubernamentales), siendo la defensa el terreno intergubernamental por excelencia del proceso de integración europea.

Por consiguiente, este documento trata de buscar un equilibrio entre la **inclusividad** en la Defensa Europea con la idea de una **Europa a varias velocidades**, una realidad con otros temas del proceso de integración.

La construcción de la PESD tiene tanto un objetivo político, a saber, permitir a la Unión Europea convertirse en un actor global en la escena internacional, como un objetivo práctico, a saber, fortalecer las capacidades militares necesarias para llevar a cabo las misiones de la PESD de forma más eficaz, eficiente y ambiciosa; misiones que, tal como el Informe de la EES de 2008 indica, son cada vez más solicitadas. La meta última, tal como se recoge al tratar el Libro Blanco de la Defensa Europea, debería estribar en alcanzar la capacidad para una defensa autónoma y colectiva de la UE.

Cuanto más converjan las políticas de defensa de los Estados miembros y cuanto más cooperen sus ejércitos, más eficientes serán los gastos de defensa. Desde un punto de vista económico, y en términos de competencia, hay amplias pruebas de que los Estados miembros tienen interés en pasar de la “no Europa”¹⁴ en este asunto a alinear sus políticas de defensa en todo lo posible, paralelamente al desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

2.2 Lo que debería ser posible para la Unión Europea en su conjunto: propuestas

La PESC se creó en 1992 en el Tratado de Maastricht. En aquella época, la PESD no constituía un área política de la UE y era la Unión Europea Occidental (UEO) la que abordaba esas cuestiones¹⁵. La PESD tiene sus raíces en la cumbre franco-británica de St. Malo de diciembre de 1998, cuando se lanzó con éxito la idea de una política de defensa europea que permitiera a la UE obrar de manera autónoma en los asuntos militares. Esta idea la aceptaron todos los socios europeos y quedó luego formalizada en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999, señalando así el nacimiento de la PESD¹⁶.

Durante los años siguientes, los miembros de la Unión lograron varios objetivos como:

- Definir estructuras básicas para la PESD:
 - Comité Político y de Seguridad.

14 Véase, por ejemplo, “The costs of non-Europe in the area of security and defence”, Policy Department external policies, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, junio 2006.

15 Un organismo que, no debería olvidarse, ha mantenido una cláusula de asistencia mutua durante años.

16 Es importante resaltar que los líderes de la UE ya subscribieron en Colonia la idea de que “la Unión debe tener capacidad de *acción* autónoma, respaldada por *fuerzas creíbles* y con los *medios para decidir* usarlas” (la cursiva es nuestra). Declaración del Consejo Europeo para Refuerzo de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa, Colonia, 3 y 4 de junio, 1999.

- Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).
 - Estado Mayor Europeo (EMUE).
 - Capacidad de Planificación y Gestión Civil.
- Lanzar más de 20 operaciones civiles y militares.
 - Crear la AED, que se ocupa de todos los aspectos de la defensa a escala europea: capacidades, investigación y tecnología (I+T), armamento, mercado y Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (BITDE).
 - Llegar a un acuerdo sobre la EES en diciembre de 2003, un enfoque integral para la gestión de crisis internacionales, tal como se explica en el Capítulo 1 de este documento.

Pero no es éste el fin del desarrollo de la PESD, aparte de todas las limitaciones que han quedado en evidencia en esta primera década. Ciertamente, a pesar de la cifra en apariencia elevada de operaciones lanzadas hasta la fecha, parece que resulta cada vez más difícil mantener un progreso constante en la PESD. En general, el progreso en la adquisición de capacidades es lento y esto se debe no sólo a presupuestos de defensa limitados; las restricciones sobre las capacidades puestas en común son en esencia resultado del deseo de los Estados miembros de conservar su soberanía en este terreno, de carteras de defensa anquilosadas y de intereses creados. No hay tampoco una doctrina militar común ni muchas unidades multinacionales, no obstante iniciativas tales como el Eurocuerpo o, en principio, algunos grupos de combate¹⁷. Resulta, asimismo, difícil desarrollar equipos comunes y disponer de una industria de defensa europea eficiente. Por otro lado, la gran mayoría de las operaciones PESD pueden considerarse operaciones civiles (imperio de la ley, misiones de reforma del sector de seguridad, etc.) –muchas de ellas reducidas, con limitado personal de la UE– más que militares¹⁸. Las críticas dirigidas a estas últimas (en términos de financiación, objetivos reales, falta de una estrategia de gestión de crisis coherente por parte de la UE, etc.) son bien conocidas.

La meta debería consistir en avanzar y profundizar en estas áreas, con el fin de disponer de una política europea de defensa lo más integrada posible, la política común

17 Se han establecido tres tipos básicos de grupos de combate desde 2007: grupo de combate nacional, grupo de combate con una nación marco o grupo de combate multinacional.

18 Sólo se pueden considerar militares, por ahora, las operaciones Artemis (Congo), Concordia (Macedonia), EUFOR RD Congo, junto con otras en curso como EUFOR Althea (Bosnia), EUFOR Tchad/RCA y la nueva misión marítima, ATALANTA.

de defensa que se contemplaba en el Tratado de Maastricht y sigue siendo objetivo del Tratado de Lisboa –que compromete a los líderes europeos a establecer una “Política Común de Seguridad y Defensa” (PCSD), un cambio simbólico¹⁹–. *La PESD ya no puede desligarse de su fin último, con base directa en el Tratado*; objetivo que, por supuesto, debe completarse con elementos específicos. Una tarea a la cual este documento quiere contribuir.

Debería ser posible –y es enormemente deseable– que todos los Estados miembros hicieran progresos como UE. Por consiguiente, han de esforzarse por realizar avances conjuntos en las siguientes áreas:

- Con respecto al marco de seguridad general, armonizar las políticas nacionales de asuntos exteriores y seguridad con el fin de lograr una verdadera PESD y una PCSD, tal como se prevé en el Tratado de Lisboa. Para alcanzar esta meta y como resumen del Capítulo 1, los Estados miembros necesitan desarrollar una visión común del papel y objetivos de la Unión Europea en la comunidad internacional frente a las amenazas y desafíos de seguridad. En particular, la UE necesita un **Libro Blanco de la Defensa Europea** que desarrolle las implicaciones de la EES en el ámbito de defensa, en términos de gestión de crisis, misiones, etc.
- **Armonizar la doctrina militar y formación del personal** para aumentar la interoperabilidad entre las fuerzas nacionales y, de ese modo, la habilidad del personal militar para trabajar en equipo. La AED recalca este punto: la interoperabilidad es clave no sólo para el equipamiento, sino *para toda la labor de desarrollo de capacidades europeas*, desde idioma a procedimientos y formación²⁰. Las iniciativas aprobadas por la Presidencia Francesa de la UE para promover intercambios de jóvenes oficiales (una suerte de Erasmus militar) y de fortalecer el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa representan un primer paso sobre el cual hay que trabajar.

Ello no representa más que una parte de la tendencia general del proceso de integración europea (entendiendo por ello la armonización de los requisitos nacionales sobre educación, políticas sociales y demás). La armonización de las culturas militares y de defensa debe asimismo llevarse adelante, tanto más puesto que *afecta a la capacidad de las fuerzas armadas europeas de trabajar conjunta-*

19 Como antes se dijo, el Tratado de Lisboa mantiene la disposición según la cual la política de seguridad y defensa “incluirlá la progresiva definición de una política común de defensa” que “conducirá a una defensa común, cuando el Consejo Europeo, actuando de forma unánime, así lo decida” (art. 42, TUE, versión consolidada del Tratado de Lisboa).

20 European Defence Agency, “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs” (octubre 2006, en <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>).

mente en entornos difíciles en los que pueden arriesgar la vida. Se trata de un objetivo crucial si la UE desea disponer de unidades multinacionales con plena capacidad de combate. Por supuesto, la eficacia no exige interoperabilidad en todos los niveles militares, pero sí lo requiere, desde luego, en aquellos niveles necesarios para formar fuerzas eficaces entre países europeos. Debemos avanzar en la formación de fuerzas multinacionales, lo que exige previamente más doctrinas comunes, formación, maniobras conjuntas en Europa o en el exterior, etc. De otro modo, crear unidades integradas que no estén acostumbradas a trabajar juntas en circunstancias difíciles es lo mismo que poner el carro delante de los bueyes²¹.

Además, si la UE está realizando esfuerzos encaminados a la coherencia de las políticas exteriores y una mayor eficacia a escala diplomática —entre otros, por medio del establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior en caso de que el Tratado de Lisboa entrara en vigor—, tiene al menos tanto sentido en el plano operativo. *La presente heterogeneidad resulta perjudicial para la propia idea de Defensa Europea* y, además, *para el éxito de las operaciones en caso de que la UE decidiera comprometerse más regularmente en escenarios con actores bélicos del siglo XXI que recurren a estrategias asimétricas*²² (varias de las tareas de Petersberg entrañarán misiones exigentes, en efecto, si existe dicha voluntad política).

Sobre esta base, junto con el refuerzo del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, el Consejo de la UE debería ponerse de acuerdo sobre la creación de una **Escuela Militar Europea** para oficiales, que centralice los programas existentes. Siguiendo estas líneas el trabajo podría llevarse adelante en el futuro inmediato con el fin de disponer de un acuerdo sobre los elementos básicos de dicha Escuela para 2010.

- Mando y control común, estructuras permanentes de planificación estratégica mediante un **Cuartel General de Operaciones de la Unión (EU-OHQ)** con sede

21 Una crítica que se dirige a veces al diseño de los grupos de combate multinacionales, pues la actual heterogeneidad de los grupos de combate de la UE tendría “desastrosas consecuencias en situaciones de combate”. Véase Yves Boyer, “The Battle Groups: Catalyst for a European Defence Policy”, Policy Department external policies, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union (octubre 2007).

22 La cuestión se aborda claramente en el documento señalado de la AED cuando establece que “... las operaciones para las que deberían prepararse las fuerzas europeas en un próximo futuro requerirá que la fuerza se aplique en circunstancias opacas, contra un oponente que se esforzará por esconderse entre la población civil, bajo reglas de enfrentamiento estrictamente restrictivas y el incesante examen de los medios las 24 horas y los 7 días de la semana”.

en Bruselas e integración cívico-militar, con el fin de conseguir una auténtica capacidad europea de llevar a cabo misiones PESD y superar la actual situación de: a) dependencia (pues las operaciones de la UE deben llevarse a cabo en cuarteles generales nacionales o en los de la OTAN conforme a los acuerdos Berlín+); b) estructuras de mando fragmentadas; y c) separación entre planificación civil y militar²³.

- **Financiación de las operaciones.** Por regla general, toda política fuerte debe tener un presupuesto sólido para su puesta en práctica. Ya no tiene sentido que la PESD sea distinta a este respecto. Las metas a las que aspira el Tratado no pueden cumplirse en la presente situación, en virtud de la cual aquellos Estados que aportan tropas deben también pagar prácticamente por la totalidad de la misión, más aún, en un contexto de 27 presupuestos de defensa, en buena medida carentes de coordinación y decrecientes.

El corolario lógico a la regla de la unanimidad en la toma de decisiones por lo que respecta a la defensa debería ser que todos los Estados miembros (al menos los que voten en favor de la operación) deben contribuir de algún modo a las operaciones PESD –más allá de la decisión de voto–, si no con tropas, por lo menos con financiación: si todos tienen voto a la hora de decidir sobre la operación, todos deberían pagar en especie o con dinero para que los compromisos sean reales. El actual sistema, basado en la regla de que “los costes corresponden a su titular” (*costs lie where they fall*) resulta insostenible para los objetivos PESD y no digamos para una más estrecha integración en defensa. El mecanismo Athena apenas cubre el 10% de los costes extra de las operaciones de la UE. Debería revisarse completamente a principios de 2010 para establecer más costes comunes, compartidos. Se precisan también procedimientos más rápidos para desembolsos de emergencia.

Por otra parte, el fondo inicial previsto en el Tratado de Lisboa (art. 41.3 TUE), que se basaría en las aportaciones de los Estados miembros, constituiría un pequeño progreso en este sentido, por supuesto, si dicho Tratado entra en vigor. Aunque su ámbito estaría en principio limitado a “actividades preparatorias” para misiones PESD, cuando se tomen las decisiones relativas a su establecimiento conforme al artículo 41.3, los Estados miembros deberían interpretar esta disposición de

23 Siguiendo estas líneas, N. Witney sostiene correctamente que “una serie de extraños compromisos han tenido como resultado un sistema de planificación y dirección de las operaciones de la UE que es inconexo, inestable y claramente interino”. (Witney, N., “Re-energising Europe’s Security and Defence Policy”, ECFR, julio 2008).

modo amplio y garantizar que dicho fondo cubra una gran parte de los costes comunes²⁴.

La cuestión pendiente de resolver por los dirigentes de la UE es por qué, no obstante la insistencia en que la PESD es un instrumento de la PESC, las operaciones de gestión de crisis PESD se excluyen del presupuesto común –una cuestión que en lo básico no aborda el Tratado de Lisboa–. Por tanto, una solución a largo plazo debería contemplar una suerte de **Fondo Europeo para misiones PESD**, a través, por ejemplo, de un desarrollo posterior del fondo inicial antes mencionado.

- Desarrollar más **capacidades**, más eficientes e interoperables, avanzando hacia la **puesta en común y la especialización**²⁵. Estos son los objetivos de los *Headline Goals* 2003 y de los de 2010, incrementados gracias a las decisiones del Consejo Europeo de diciembre de 2008, cuya consecución está todavía en marcha. Los Estados miembros deben tener confianza en la AED para implementar el Plan de Desarrollo de Capacidades con el fin de elaborar proyectos comunes de I+D, obtener equipos comunes y, en general, coordinar las inversiones en defensa. Propuestas concretas para grupos más pequeños de Estados en el terreno de las capacidades se desarrollan más adelante.
- En relación con ello, en el contexto de una valoración general sobre los Objetivos 2010 en la cual participen la AED, el EMUE y el CMUE, los Estados miembros deben desarrollar las iniciativas existentes para **fuerzas de reacción rápida de la UE**, tales como los grupos de combate. Se debe prestar la debida atención a su mejora por medio de la creación de otras fuerzas conjuntas, tales como la propuesta para una **Task Force 5.000** (que combina componentes de aire, mar y tierra)²⁶. La interoperabilidad de dichas fuerzas se beneficiaría del proceso de armonización descrito arriba. Por otro lado, algunas de las tareas de Petersberg entrañan operaciones más prolongadas, como prevé el nivel de ambición de la Declaración sobre el Refuerzo de Capacidades –operaciones que requieren no sólo unidades permanentes desplegadas, sino también elementos necesarios de apoyo (aéreo, logístico, etc.)–. Hace falta reflexionar sobre el modelo de fuerzas necesario para dichas operaciones.

24 En esta tarea el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad tendrá mucho que decir, puesto que las decisiones del Consejo –por mayoría cualificada– se adoptarán siguiendo su propuesta.

25 Véase Jean-Pierre Maulny y Fabio Liberti, “Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP”, Policy Department external policies, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, febrero 2008.

26 Yves Boyer, véase nota 21.

- Conseguir el objetivo de un mercado común de defensa y una fuerte **Base Industrial y de Tecnología de Defensa Europa (BITDE)**, tal como se explica en el Capítulo 3.

La toma de decisiones en lo concerniente a todos estos asuntos se vería fortalecida por un acuerdo para el establecimiento de un **Consejo de ministros de Defensa**, un corolario lógico de la Política Común de Seguridad y Defensa.

El avance a escala de la UE en su conjunto sigue siendo una batalla cuesta arriba, pero que vale la pena librar sobre la base de la solidaridad y pertenencia que requiere la Defensa Europea. Dicho esto, sigue siendo necesario diseñar cómo lograr avances a través de grupos más pequeños. El objetivo es proseguir con grupos más reducidos a los que puedan sumarse luego otros. Los apartados siguientes explican pasos plausibles a este respecto.

2.3 El Tratado de Lisboa: la filosofía de la Cooperación Estructurada Permanente

La CEP, tal y como se concibe en el Tratado de Lisboa²⁷, tiene el potencial de hacer más eficientes las capacidades militares sin una fuerte política de integración, mientras permite a un grupo más reducido de Estados miembros avanzar más rápida y decisivamente hacia la integración defensiva. Incorpora la idea de una Europa a varias velocidades en este terreno; otras disposiciones del Tratado de Lisboa también apoyan esta perspectiva²⁸.

La CEP no impone criterios específicos que impedirían a ciertos países tomar parte desde el principio; por así decirlo, deja abierta la opción para que participe cada uno de los Estados miembros (idea de inclusividad). El acuerdo que surgió antes de la fallida ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda era que la UE adoptaría la técnica conocida como “lista de bodas”; es decir, que con el fin de tomar parte en la

27 Según el Tratado, aquellos Estados miembros “que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en esta materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”. Arts. 42 y 46 TUE, versión refundida del Tratado de Lisboa.

28 Por ejemplo, los arts. 42 y 44 TUE, que disponen que el Consejo podrá confiar la puesta en práctica de una misión a un grupo de Estados miembros que estén dispuestos y que tengan la capacidad necesaria para acometerla. Tal como han sostenido algunos autores, el potencial de estas disposiciones reside en el hecho de que podrían apuntar a un modelo especial de nación(es) marco(s) en el seno de la UE (véase B. Angelet & Ioannis Vrailas, “European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty”, Egmont Institute, mayo 2008).

CEP, los Estados miembros deberían respetar los compromisos generales descritos en el Protocolo 10 anexo al TUE y llevar a cabo una cierta aportación militar a lo que podríamos llamar el “bien común” de la PESD. Otra posibilidad más es que cada Estado desarrollara sus planes de defensa en el marco del Plan de Desarrollo de Capacidades en un intento de llenar las lagunas en capacidades identificadas en 12 campos prioritarios²⁹.

Sin embargo, en opinión de algunos responsables de defensa, mientras que ningún Estado quedaría excluido de la CEP desde el principio, la permanencia en la misma resultaría desde luego más exigente. Cabe argumentar en favor de un terreno intermedio entre una interpretación demasiado flexible de los criterios para ser miembro contenidos en el art. 1 del Protocolo, que privaría a la CEP de su significado, y otra excesivamente rigurosa³⁰. La clave, como algunos expertos han sostenido, estriba no sólo en el cumplimiento presente, sino también el futuro; esta idea está implícita en el artículo 2, relativo a los compromisos de los Estados miembros participantes. En fin, una comprensión más restrictiva de este mecanismo, un paso más allá del sistema “a la carta” mencionado, impondría criterios más exigentes a los Estados, tales como el porcentaje mínimo del PIB que puede asignarse al gasto de defensa en equipos o I+D. Ello suscitaría el problema de que algunos países simplemente no desean regirse por una regla que se asemeja a los criterios de convergencia para el euro.

Si el Tratado de Lisboa entra en vigor bien a finales de este año o a principios de 2010, y una serie de Estados inician el proceso de establecer una CEP, la AED estaría en buena posición para verificar el cumplimiento de sus compromisos, conforme al artículo 3 del Protocolo –actuando al modo de un organismo de inspección o supervisión, autoridad necesaria en la Defensa Europea–. En general, las disposiciones del Tratado parecen apuntar a una reafirmación de los poderes de la Agencia, además de proporcionarle una base legal clara.

La CEP intenta equilibrar la inclusividad de *todos* en la Defensa Europea y la legitimidad de *algunos* par ir más rápido, en el marco de la Unión. Esto, junto con su potencial real de lograr una PESD más capaz, otorga otra razón para que el Tratado de Lisboa entre en vigor. Por último, la CEP garantiza a los Estados libertad para contribuir según sus intereses particulares, mientras permite a Europa en su conjunto llevar a cabo un avance significativo en la integración defensiva y en la coherencia de políticas.

29 Véase la *Background Note* sobre el Plan de Desarrollo de Capacidades.

30 Sobre esta visión, véase también B. Angelet & Ioannis Vrailas, “European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty” (véase nota 28).

Aun cuando no se adoptara el Tratado de Lisboa, *la CEP sigue siendo un concepto válido* que proporciona algunas pautas técnicas para aumentar las capacidades militares de la UE. Podría, por tanto, ser aplicada *de facto* por aquellos Estados que estén dispuestos –aun sin la adopción del Tratado de Lisboa– con el apoyo de la AED. Este método, es cierto, carece de la obligación legal que consagra un tratado, pero, como siempre sucede, es la voluntad política de los Estados miembros la que determinará el futuro de la CEP y la Defensa Europea en general. De hecho, la “cooperación en proyectos *ad hoc*” y los “grupos pioneros en capacidades” que proponemos más adelante, incluyen propuestas que podrían incluirse en la CEP. *Es una forma de poner en práctica la CEP, aun en el caso de que el Tratado de Lisboa no sea ratificado por los 27 Estados miembros de la Unión.*

2.4 Defensa Europea a varias velocidades: posibles pasos a partir de 2009

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa significaría en principio un paso adelante para la Defensa Europea –sobre todo, por la CEP y quizá una Cooperación Reforzada– y, lo que es más importante, para la UE en su conjunto.

Sin embargo, como antes se ha mencionado, existen varias prioridades que pueden y debieran ser abordadas por los Estados miembros de la UE desde este mismo 2009, para desarrollar la Defensa Europea en el marco actual, definido en el Tratado de Niza, los objetivos de la AED y las decisiones intergubernamentales. De la misma forma, hay ya varias opciones para grupos más reducidos de Estados que deseen proceder más rápidamente en un futuro inmediato. En particular:

- Una primera posibilidad estriba en dejar que los Estados que lo deseen cooperen en **proyectos *ad hoc*** (apartado 5). La presidencia francesa de la UE en 2008 tomó esta vía, lanzando proyectos *ad hoc* dada la imposibilidad de abordar la CEP durante su mandato y en el futuro previsible.
- La segunda, formar diferentes “**grupos pioneros**”³¹ con el fin de realizar más progresos en el terreno específico de las capacidades (apartado 6), en lo que sería una especie de **CEP caso por caso**.
- En tercer lugar, la “**vanguardia**” política para establecer políticas comunes de defensa e imponer obligaciones más rigurosas entre ciertos Estados miembros (apartado 7).

31 Este documento comparte la noción de Nick Witney acerca de posibles grupos pioneros y su metodología para avanzar en el terreno de las capacidades (“Re-energising Europe’s Security and Defence Policy”, ECFR, julio 2008, nota 23).

Los primeros dos enfoques son relativos al terreno de las capacidades, mientras la vanguardia política comprende además otros aspectos, aún más cercanos a los objetivos finales previstos en el TUE.

En general, estos enfoques son compatibles unos con otros. Sobre todo, son posibles y factibles en el actual marco de la UE, a la vez que respetan el principio de soberanía en su doble significado: aquellos Estados que no quieran avanzar más en este campo pueden hacerlo, al igual que otros están en su derecho a seguir adelante (sin ser obstaculizados para ello) mediante la puesta en común de sus capacidades de defensa y la armonización de sus culturas de defensa, en apoyo –según lo que se dice en el Informe de Implementación de la EES, de 2008, acordado por todos los Estados miembros– de una PESD autónoma, eficaz y capaz.

Es necesario clarificar aquí las siguientes cuestiones:

- Estos pasos que explicamos en los siguientes apartados de este Capítulo se verían ciertamente fortalecidos si el Tratado de Lisboa adquiriese valor legal, abriendo de este modo la opción a la **CEP** y a una **Cooperación Reforzada** en materia de seguridad y defensa (permitida por el nuevo Tratado sobre el Funcionamiento de la UE). Sin embargo, la verdad es que estas tres opciones pueden ponerse en práctica sin Lisboa –permaneciendo, claro está, en la actual estructura institucional, caracterizada por la voluntariedad y colectividad de compromisos que hoy define la labor de la AED (organismo que, como se ha dicho, Lisboa podría cambiar significativamente)–.
- Tales decisiones deberían tomarse paralelamente a la aplicación de las demás propuestas hasta ahora esbozadas, dirigidas **a todo el bloque de la UE**. Esto es, propuestas referentes a cuestiones estratégicas (Libro Blanco de la Defensa Europea, en particular); un marco institucional reforzado (mediante el lanzamiento del EU-OHQ); mayor financiación común de operaciones, etc.
- El enfoque seguido se puede concebir desde una perspectiva gradualista: de una cooperación más flexible, abierta en principio a todos, hacia criterios más rigurosos para los Estados miembros participantes, hasta la vanguardia política.

2.5 Cooperación por medio de proyectos *ad hoc*

La Presidencia francesa de la UE decidió lanzar diferentes proyectos *ad hoc*, centrados en capacidades. Estos proyectos están abiertos a todos los Estados miembros de la UE, pero se lanzan siguiendo el formato de *coalition of the willing*. La idea es

conseguir un programa abierto a todos, pero sin la amenaza de veto, que obstaculiza la voluntad de los participantes. Alguno de los programas cooperativos lanzados por la Presidencia francesa está todavía en estado de “definición operativa”, como el futuro helicóptero pesado o el proyecto de limpieza de minas. En algunos otros casos, la fase de predefinición ha terminado y el programa debe ser ahora lanzado, como el programa de los satélites de observación MUSIS, que tomará la forma de mutualización de los activos nacionales. Son posibles otros ejemplos de programas cooperativos *ad hoc*, como la mutualización del apoyo “*in-life*” y activos de la flota europea A400M, o el fondo creado para mantener una flota europea de helicópteros de transporte.

En cada uno de estos casos hemos asistido a la creación de una *coalition of the willing*, con el impulso de la Presidencia y la utilización de la AED como caja de herramientas de todos estos programas. En este caso, a corto plazo hay varias vías para futuros programas de este tipo:

- En primer lugar, actuales y próximas presidencias de la UE deberían tratar de lanzar nuevos programas si hay oportunidades para nuevos programas con este formato.
- En segundo lugar, cada presidencia trata de encontrar herramientas pragmáticas con el fin de gestionar mejor, en términos de eficiencia e integración, programas de este tipo lanzados durante pasadas presidencias –algo necesario en términos de coherencia y continuidad de esfuerzos en este campo–.

En efecto, en muchas áreas es posible realizar avances de esta manera, especialmente en el terreno de las limitaciones de capacidades: vehículos acorazados medios *network centric oriented*; UAV (*drones*); futuros estudios sobre UCAV; futuros activos marítimos de seguridad fronteriza y activos de tecnología anti-IED. Es también posible progresar en el campo de la logística y el enfoque común “*through life*” para los actuales programas cooperativos.

Asimismo, con el fin de llevar a la práctica proyectos *ad hoc* de esta naturaleza, necesitamos, en concreto, herramientas presupuestarias y jurídicas muy pragmáticas que podría desarrollar la Comisión Europea.

2.6 “Grupos pioneros”: criterios

Profundizando en el terreno de las capacidades y más allá de esos proyectos *ad hoc*, algunos Estados miembros podrían establecer obligaciones más restrictivas entre ellos. No es necesario elaborar nuevos instrumentos legales en esta área, pues los

“grupos pioneros” podría impulsarlos la AED, que estará en su centro. De hecho, el resultado sería el mismo que si estuviéramos estableciendo criterios restrictivos para el marco de la CEP que, como bien sabemos, algunos países no podrían o querrían cumplir de inmediato. En ese caso, los criterios para esos “grupos pioneros” pueden flexibilizarse según sea necesario en algunos supuestos.

Entre los criterios que podrían incluirse en estos “grupos pioneros” para el proceso de capacidad, destacamos los siguientes:

Los primeros tres criterios son independientes unos de otros y de los siguientes bloques de criterios.

- 1) Mayor porcentaje de **gasto en equipos en el presupuesto de defensa**. Está claro que la actual *ratio* equipos/presupuesto de defensa es demasiado baja. Hay aproximadamente 2 millones de soldados en la UE por contraste con 1,5 millones en los EE UU. Existen solapamientos en la logística y en muchas otras áreas. Dedicar el 35% del presupuesto total de defensa a la adquisición sería muy productivo.
- 2) Un objetivo en el campo del **gasto I+T**. Esta propuesta ya se ha hecho durante la Presidencia francesa, con el objetivo de invertir el 2% del gasto global de defensa en I+T.
- 3) El porcentaje de **fuerzas desplegables** como parte del personal militar total, teniendo en cuenta la *ratio* de sostenibilidad de la OTAN del 8% del total. Un punto adicional sobre la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE lo constituye la aplicación del mecanismo de Athena, mencionado en el Capítulo 2, que establece que los Estados que suministren un elevado porcentaje de tropas a la misión contribuirían en menor medida a los costes comunes. Podemos añadir la idea de disponer de un sistema de reparto de costes comunes decrecientes en el proceso de Athena para aquellos Estados miembros que mantienen el porcentaje más elevado de fuerzas desplegadas sobre el total del personal militar.

Los criterios 4 a 7 están interconectados y describen la creación de un bloque unido:

- 4) La **apertura obligatoria de los mercados nacionales de defensa** para 2015 (salvo en campos concretos de tecnología sensible, como la disuasión nuclear).

- 5) La elaboración de programas cooperativos con el fin de llenar las lagunas en **capacidades claves** identificadas por la AED, tales como transporte aéreo estratégico o activos espaciales; esta obligación irá más allá de lo que se especifica en el artículo 1 del Protocolo que define la CEP.
- 6) La creación de un subgrupo en la AED que trabaje en la convergencia de necesidades operativas; dicho grupo se mantendrá abierto en todo momento y a todos los países, siendo su objetivo definir sistemáticamente las necesidades comunes para todos los equipos por contraposición a lo que actualmente existe.
- 7) **La libre circulación de productos de defensa** dentro de los “grupos pioneros” (este mecanismo será más detallado que el proyecto de directiva de la Comisión Europea sobre transferencias intracomunitarias). Esta idea está vinculada a la necesidad de tener procesos comunes que controlen las exportaciones de armas.

Los criterios 8 a 11 de los “grupos pioneros” del proceso de capacidad forman otra unidad:

- 8) La constitución de **unidades militares multinacionales**. El objetivo de esta medida es establecer una especie de *Plan de Desarrollo de Capacidades* de unidades multinacionales. Los Estados miembros de la UE que participen en grupos pioneros crearían objetivos específicos para sí mismos. La meta última es situar a los ejércitos europeos en un marco armonizado. Podemos esperar lógicamente que este proyecto conduzca a la creación de medios comunes de apoyo y logística, así como en áreas en las que existe excedente de capacidades. Esto entraña armonizar la estructura de las fuerzas armadas coordinando la tipología y estructura de las unidades. Estas unidades podrían ser plenamente multinacionales, binacionales o seguir el concepto de “nación-marco”, según el caso. Tales medidas se beneficiarían, además, de la creación de la Escuela Militar Europea, así como de una revisión de iniciativas como los grupos de combate, en las líneas antes propuestas.
- 9) La **puesta en común de capacidades y especialización**. Conforme a la metodología de grupos pioneros, la puesta en común de capacidades supone más que nunca la posibilidad de una adquisición común de capacidades con logística común y un enfoque “*through life*” de los equipos. Debe articularse con lo que se hace a nivel UE en su conjunto.

- 10) La **coordinación de la planificación de defensa nacional estratégica** (referente a la periodicidad, nomenclatura y contenido), para poner en marcha un plan estratégico general para los “grupos pioneros” para 2020.
- 11) La creación de una estructura común de comunicaciones, mando y control (*communications, command y control, C3*).

Los grupos pioneros en las áreas de capacidades se formarían sobre una base voluntaria. Con el fin de incentivar a los Estados miembros a que participen en un grupo pionero de capacidades y a cooperar de modo efectivo, incentivos tales como reducir los costes comunes de las operaciones UE podrían ponerse a disposición de ciertos Estados participantes. En este caso, el Consejo Europeo deberá aprobar formas de cooperación específicas por mayoría. La lección aprendida de la reciente Presidencia francesa es que resulta más fácil mantener el progreso en la PESD aplicando esta suerte de **CEP “caso por caso”**.

Es más, en caso de que el Tratado de Lisboa entrase en vigor, estos criterios podrían servir como caja de herramientas para que una serie de Estados miembros se pusieran de acuerdo en el **establecimiento de la única CEP, prevista en dicho Tratado**, admitiendo a otros Estados posteriormente³². Por otro lado, debería resaltarse que Lisboa también contempla el establecimiento de “grupos específicos en el seno de la Agencia que reúnan a los Estados miembros participantes en proyectos conjuntos” (art. 45.2 TUE).

2.7 Cooperación reforzada y vanguardia política

Somos muy conscientes de que, por el momento, algunos de los 27 (o 26) Estados miembros no son muy partidarios de avanzar hacia la “definición progresiva de una política común de defensa, que pudiera conducir a una defensa común”, establecido en el Tratado de la Unión Europea. Creemos, no obstante, que con la hoja de ruta hasta aquí contemplada –desde el establecimiento de un Libro Blanco de la Defensa Europea, mayor armonización de doctrinas, etc., hasta los grupos pioneros más exigentes en el plano de capacidades– se pueden hacer grandes progresos en varios niveles, lo cual sería de provecho a la UE en su conjunto.

32 Según N. Witney, “es necesaria una constelación de agrupaciones especializadas para que el grupo único previsto en Lisboa se derive de ello... comprendiendo a aquellos que más contribuyen a más aspectos del esfuerzo de Defensa Europea”.

En este escenario, y de forma paralela a dichos esfuerzos en la UE en su conjunto y en grupos más pequeños, algunos países europeos pueden desear ir aún más allá hacia el establecimiento de una defensa y seguridad común, estableciendo compromisos adicionales entre ellos, sin poner en riesgo las obligaciones que tienen con otros Estados miembros. Podrían crear una vanguardia en el área de Seguridad y Defensa a la que pudieran sumarse más tarde otros Estados.

Esta vanguardia podría desarrollarse en el marco de la UE como una **Cooperación Reforzada** “en el ámbito de la seguridad común”, conforme al Tratado de Lisboa (Tratado sobre el Funcionamiento de la UE y TUE), si entra en vigor. Se puede aducir que es un mecanismo que fija más condiciones que la CEP (unanimitad por contraposición a mayoría cualificada, etc.)³³.

A pesar de estos requerimientos de procedimiento, la Cooperación Reforzada tiene varias ventajas:

- Es una posibilidad que los Estados miembros tienen bajo el nuevo tratado, vinculando a la Comisión y el Alto Representante, para promover los objetivos, defender los intereses y reforzar la integración de la Unión³⁴.
- Por otra parte, no tiene que referirse únicamente al desarrollo de capacidades militares, como la CEP; por ello, los Estados miembros interesados podrían desarrollar un mayor alcance para este mecanismo. En este sentido, por ejemplo, podrían plantearse compromisos más exigentes en otras áreas, distintas a las apuntadas.
- Otra ventaja, de nuevo teniendo en cuenta la idea de inclusividad aquí defendida, es que, conforme al art. 331 TFUE, *otros Estados podrían incorporarse más tarde*, asumiendo los compromisos de este grupo.

Por otro lado, nada puede impedir que un grupo de países establezca acuerdos más estrechos en defensa, como ya ocurre entre Francia y Alemania, hasta el nivel de una **política común de defensa**, siempre y cuando no sean incompatibles con sus obligaciones en el marco institucional. Esta opción es indudablemente más difícil de alcanzar y de gestionar que el grupo pionero de capacidades de defensa, pues requiere nuevos instrumentos legales y sólidos compromisos por parte de los Estados participantes.

33 El Tratado de Niza, actualmente en vigor, excluye la cooperación reforzada en materias de seguridad y de defensa.

34 Art. 20 TUE.

Esta vía, que denominamos **vanguardia política** (política en la medida en que no estaría basada expresamente en los tratados e instituciones, aunque necesitaría instrumentos legales específicos), podría explorar las siguientes opciones:

- Una **cláusula legal de asistencia mutua** que dote a la vanguardia de la capacidad de asegurar la defensa colectiva. *A priori*, sería necesario que esta cláusula fuese compatible con el párrafo 7, artículo 42 del TUE. Independientemente de ello, hasta ahora ningún Estado ha desacreditado el Tratado de la UEO ni la disposición de asistencia mutua especificada en el artículo V. Ciertamente, esta cláusula nunca ha sido un punto polémico con la OTAN y la cláusula de asistencia mutua del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.
- Una **estrategia de defensa común**. Esta estrategia de defensa común irá más allá del Libro Blanco de la Defensa Europea propuesto en el Capítulo 1 de este documento (y pensado para todo el bloque UE). Definiría una estrategia común y doctrina militar para las operaciones civiles y militares de los países participantes. Requeriría que los países nucleares se pusieran de acuerdo con los países no nucleares de la vanguardia sobre el papel, doctrina y condiciones para el uso de las fuerzas nucleares con fines de disuasión y protección. Las reglas de enfrentamiento (RoE) de los miembros de la vanguardia serían las mismas para las operaciones militares. En la estrategia de defensa común, los Estados miembros participantes comparten las reglas de enfrentamiento sobre el papel (doctrina) y para cada operación con el fin de evitar los frecuentes problemas de “*caveats*” en el campo de batalla. La vanguardia política tiene una política común sobre el control de la exportación de armas.
- **Unidades militares comunes**, que operan con una doctrina y entrenamiento comunes, apoyándose en el Eurocuerpo, la Brigada Franco-Alemana, los grupos de combate y otras iniciativas.
- Programas comunes cooperativos y adquisición común. La **puesta en común de capacidades** de este grupo se convierte en la regla y su contrario en la excepción. Los Estados miembros que participen establecen una planificación de defensa común con el fin de aportar una capacidad común de medios para la UE.
- Objetivos de obligado cumplimiento con el fin de ir más allá en el proceso de capacidades, tales como: porcentaje del PIB que ha de asignarse a la defensa, porcentaje del presupuesto de defensa que ha de asignarse a I+D, fusión o especialización de las capacidades de apoyo, logísticas y experimentales, programas de armamento comunes o plenamente interoperables para aprovisionar a las Fuerzas

Armadas y centralización de la adquisición en la vanguardia política. Esto debería complementarse con políticas comunes de exportación para Estados/regiones y tipos de equipos.

Este núcleo de Estados podría obviamente necesitar estructuras conjuntas de planificación permanente, quizás dentro del marco del EU-OHQ arriba propuesto. A diferencia del “grupo pionero” en el proceso de capacidad, los criterios requeridos para convertirse en miembro de la vanguardia política serían inflexibles. *Los miembros participantes tendrían que respetar todas las obligaciones.*

La integración del grupo de vanguardia será un proceso gradual. El proyecto de vanguardia política permitiría que las herramientas militares europeas se usaran eficientemente y abriría el camino a una mayor integración de todos los Estados miembros. Los Estados participantes podrán usar sus fuerzas militares y demás capacidades en el marco UE u OTAN o incluso individualmente si lo desean. Este proyecto también corresponde al objetivo político de aquellos países que desean una mayor integración de sus políticas de defensa para construir una verdadera política exterior europea.

A modo de resumen, el proyecto de vanguardia ha de considerarse a largo plazo como parte de una construcción de la política de defensa de la UE al estilo de una muñeca rusa. Por así decirlo, la participación gradual desde proyectos *ad hoc*, constitución de grupos especializados que cooperan de acuerdo con las pautas de la EDA, un núcleo de la CEP conforme a Lisboa, junto con una cooperación reforzada en defensa, y una vanguardia política. El objetivo estriba, por tanto, en promover la coherencia política en estas fases. Un país en la fase de la CEP debe ser parte lógicamente de grupos pioneros. A su vez, aquellos países que aceptan ser parte de los grupos pioneros podrían formar una vanguardia política o poner en marcha una cooperación reforzada, si Lisboa adquiere valor legal y se cumplen las condiciones. Sin embargo, no hay obligación para los países de avanzar según estas líneas. Los países implicados en la vanguardia política son miembros de la Unión Europea y sus políticas de defensa seguirán siendo compatibles con la política común de la Unión.

En otras palabras, el proyecto de vanguardia no es elitista, ni tampoco lo es la idea de una Europa a varias velocidades. Respetar el punto de vista de quienes no desean mayor implicación de sus políticas de defensa en un marco europeo, pero no impide a otros países que lo deseen avanzar en ese sentido. Ello contribuiría al objetivo básico de convertir a Europa en un verdadero actor estratégico en la escena internacional.

3. La industria europea de defensa

Tal como manifestó el Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre de 2008, en su Declaración sobre Capacidades europeas, no habrá una PESD fuerte sin una BITDE. La acción política, decisiones en el área de capacidades, la redacción de un Libro Blanco de Defensa Europea, etc., no alcanzarán su pleno potencial si los países de Europa no disponen de la seguridad de suministro para sus equipos.

La industria de armas europea constituye hoy una de las excelencias industriales a escala continental. Con todo, la inversión insuficiente, sobre todo en el campo de la I+T en comparación con los Estados Unidos, podría provocar en el futuro serios problemas competitivos a nuestra BITDE. Si la consolidación en el sector aeroespacial y electrónico alcanzó a construir algunos campeones europeos, en el sector naval y terrestre los Estados miembros de la Unión Europea todavía mantienen industrias deficientes. Una mejor inversión en I+T, la consolidación de los actores industriales nacionales a nivel europeo, y la promoción de los programas cooperativos de equipos parecen esenciales para mantener una BITDE fuerte, y constituye la condición previa, esencial para el desarrollo de una PESD autónoma y fuerte.

3.1 Objetivos

La Unión Europea necesita una fuerte BITDE por numerosas razones:

- En primer lugar, los Estados miembros de la Unión Europea necesitan progresar en el **proceso de transformación de la defensa**. Este proceso no se puede considerar logrado sin nuevas y más adecuadas capacidades. En segundo lugar, la actual tendencia del gasto de defensa hace realmente difícil predecir un creci-

miento a corto plazo. Esto significa que una BITDE fuerte debería ser capaz de conseguir capacidades mejores y más modernas, a un precio razonable. Esto no puede lograrse sin una nueva ronda de reestructuración, sobre todo en el sector terrestre y naval, ni sin una reorganización del mercado europeo de defensa.

- La PESD es un instrumento de la PESC. Con el fin de alcanzar también una Política Exterior Europea autónoma, nuestra defensa necesita una garantía por lo que respecta a la seguridad de suministros. Fortalecer nuestra BITDE puede lograr esta meta.
- El gasto de defensa se encuentra en la actualidad estancado o con tendencia a la baja, aunque está claro que en el fondo no se trata de una cuestión de aumentar los presupuestos de defensa, sino de mejor coordinación, mayores inversiones en I+T, etc. Para sacarle más partido al dinero invertido, los programas cooperativos de armamento y puesta en común de capacidades son cada vez más necesarios. Cuanto más cooperen las industrias nacionales y transnacionales en programas conjuntos, más probable será la emergencia de una verdadera BITDE.

3.2 Una agenda futura para lograr una BITDE fuerte

A) Organización del Mercado

Un Mercado Europeo de Equipos de Defensa ayudaría a fortalecer la industria de defensa europea –y a obtener precios más baratos–. Son muchas las acciones que tienen que llevarse a cabo:

- En primer lugar, es necesario armonizar el marco legal en el cual se desenvuelven las empresas europeas. Por ejemplo, la armonización de la legislación sobre control de inversiones extranjeras es un asunto crucial. ¿Qué tecnologías europeas son verdaderamente “estratégicas” para el futuro en la BITD nacional y europea? ¿Tendremos que cerrar nuestro mercado a inversiones extranjeras dirigidas a las empresas de ingeniería nuclear? Debería elaborarse una lista de tecnologías relativas a la defensa y de uso dual que son cruciales para el desarrollo de una BITDE fuerte, independiente y eficiente. Esta lista deberá revisarse con frecuencia y estar orientada a la tecnología. Lo que es importante es mantener las tecnologías europeas en suelo UE, no necesariamente para controlar directamente el origen de la inversión. Los Estados miembros de la Unión Europea deberían seguir abiertos a la inversión exterior, pero pueden introducir algunos límites sobre la propiedad de tecnologías cruciales.

Un buen ejemplo de legislación UE sobre este punto es la labor llevada a cabo por el Comité de Inversiones Exteriores en los Estados Unidos. La Comisión Europea debería impulsar el proceso de elaborar una lista de tecnología crucial, así como elaborar propuestas legislativas.

- En segundo lugar, parece necesario elaborar un **Código de Conducta** para la UE sobre el accionariado público/privado de empresas de defensa. Existen todavía diferentes modelos en Europa respecto a la propiedad de los fabricantes de equipos de defensa. El resultado de esta situación es una divergencia en los modelos culturales de empresa y en las legislaciones nacionales que podría ralentizar la cooperación transnacional y las fusiones en el plano europeo.

Este código de conducta debería estipular que:

- 1) Las inversiones públicas en empresas de defensa no deberían superar el 50% de su capital. Es aceptable tener acciones públicas crecientes por encima del 50% si existe un riesgo de hundimiento debido a la crisis económica.
- 2) No deberían existir interferencias públicas en la estrategia empresarial privada de empresas de propiedad privada.
- 3) Los Estados miembros deberían, por contraposición, ser capaces de actuar preventivamente en caso de OPA hostil de una empresa de defensa, si existe el riesgo de perder el control de una tecnología clave.

Del mismo modo, debería definirse una posición europea común sobre la cuestión de los **subsidios a la exportación de armas**. En la actualidad, las diferencias culturales, legislativas y éticas entre Estados miembros distorsionan el proceso de competencia normal en este sector.

La AED debería tomar la iniciativa de armonizar las **ayudas a la exportación de armas**. Ya se hace en la compensación (*offset*) con el código de conducta adoptado el 24 de octubre de 2008. Ahora la compensación ya no puede representar más del 100% del valor contractual. Pero la Agencia Europea de Defensa debe proseguir por esta senda con el fin de: a) armonizar la legislación europea sobre subsidios a la exportación de armas; y b) evitar distorsión en la competencia con Estados Unidos sobre subsidios a pedidos de armas.

En el futuro, el objetivo consiste en que el Consejo Europeo adopte directivas políticas comunes sobre la exportación de armas, definiendo los países/regiones de

exportación para equipos de defensa producido en común con el fin de disponer, más allá del código de conducta para la exportación de armas, de una **política común de exportación de armas** definida en el marco PESC.

3.3 Una agenda futura para el Mercado Europeo de Equipos de Defensa

- Los Estados miembros de la UE deberían apoyar una directiva de mercado público. La Directiva de Adquisición en Seguridad y Defensa, adoptada por el Parlamento Europeo el 14 de enero de 2009, es un buen paso adelante para alcanzar una competencia verdadera y sostenible en este campo. Como hemos señalado antes, es indiscutible que la duplicación y falta de coordinación ocasionan costes enormes a los contribuyentes.

Pero es necesario considerar que la necesidad de un Mercado Europeo de Defensa debería ser complementada con la necesidad de garantizar la seguridad del suministro de activos y tecnología estratégica. La AED y la Comisión Europea deben establecer un buen equilibrio entre un verdadero Mercado Europeo de Equipos de Defensa y la necesidad de tener una política europea industrial de defensa. Este equilibrio ha de aplicarse en las diversas áreas de defensa y tecnología. Documentos como “Política Industrial de Defensa” en el Reino Unido y diversos documentos nacionales sobre I+T proporcionan buenos ejemplos de lo que podría ser una política europea industrial de defensa compatible con el Mercado Europeo de Equipos de Defensa.

- Retirar paulatinamente las exenciones contempladas en el Código de Conducta de la AED.

Nos parece esencial retirar paulatinamente el número de excepciones presentadas hoy en día al código de conducta de la AED. Las tecnologías sensibles, como las armas nucleares, deberían excluirse evidentemente del campo de aplicación del Código. La cooperación europea en materia de armamento debe basarse en las capacidades existentes y futuras. Con el fin de llegar a ello, debería definirse un catálogo de especificación de las prioridades en capacidades de la AED, y establecerse en Europa mecanismos de mercado verdaderamente competitivos. Para la adquisición, los Estados miembros deberían tener siempre en cuenta programas cooperativos si pudieran fortalecer la BITDE. Su política de adquisición debe tener también como referencia la necesidad de que las empresas de defensa norteamericanas y europeas tengan igual acceso al mercado norteamericano y europeo (sobre una base de reciprocidad). Debería reafirmarse la dinámica del Código de Conducta y del *Electronic Bulletin Board*. El Código de Conducta no es vin-

culante, y algunos Estados miembros participantes en la AED no han utilizado realmente este instrumento.

- Fijar una fecha para un **mercado plenamente abierto**

Las directivas de la Comisión sobre Adquisiciones en Seguridad y Defensa y transferencia intercomunitaria de armas se harán efectivas probablemente para 2011-2012, cuando los Estados miembros hayan traspuesto sus disposiciones a su legislación nacional. Para esa fecha, el ritmo ralentizado de los presupuestos de defensa, así como la internacionalización de la defensa, crearán probablemente nuevas necesidades para la creación de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa. Por esas razones, consideramos que este mercado debería crearse para 2015. Esta meta es ciertamente ambiciosa, pero parece esencial para fortalecer la BITDE y resulta realista si la respalda una ambición política sólida.

3.4 Reestructurar la industria de armamento

A) La necesidad de reestructuración

Considerando la globalización en curso de la economía mundial, es imposible mantener la propiedad nacional de la industria armamentista. Ningún Estado miembro europeo dispone de un presupuesto lo bastante grande y ningún mercado nacional es lo bastante amplio para que tenga éxito una industria de defensa nacional en un mundo globalizado. Si queremos mantener las capacidades tecnológicas europeas de defensa, nuestros fabricantes necesitan mercados ricos y abiertos. Es el único modo de que las empresas europeas no sean “presa” de compañías extranjeras más grandes, lo que significaría el fin de las ambiciones europeas y nacionales en política de seguridad y defensa. Así pues, es necesaria la reestructuración en el plano europeo para: aumentar la competitividad de la industria europea de defensa en un entorno global; facilitar la consecución de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa; e incrementar la posibilidad de lograr programas europeos cooperativos en equipos.

B) Agenda de reestructuración

El proceso de reestructuración lo gestiona en buena medida la industria, con implicación gubernamental. La UE y sus Estados miembros pueden, sin embargo, crear condiciones previas de estímulo que faciliten la transformación y reestructuración de la industria de armamento. Algunas actuaciones que deberían llevarse a cabo:

- El Estado Mayor de la UE, la AED y los Estados miembros deberían definir un plan a largo plazo de las necesidades de la defensa europea, que se derive del Libro Blanco de Defensa Europea antes propuesto, poniendo al día y desarrollando en lo necesario el documento de la AED Una visión inicial a largo plazo de la Capacidad de la Defensa Europea y las Necesidades de Capacidad.
- Debería firmarse un acuerdo paneuropeo de seguridad de suministros, con el fin de facilitar las dependencias mutuas creadas por dicha reestructuración.
- La AED ha de estudiar la posibilidad de tener contratos armonizados de adquisición de equipos entre los Estados miembros y las empresas. El tipo de contrato debe ser siempre “win-win”, pero, sin duda, no es el mismo tipo si se trata de armas complejas o equipamiento militar como equipamiento civil. Una nueva ronda de reestructuración de las industrias de defensa podría promover el desarrollo de centros europeos de excelencia. Esta nueva ronda ha de establecer un modelo más racionalizado de reestructuración con centro de excelencia.
- Debería llegarse a un acuerdo europeo sobre subvenciones nacionales a la fabricación de armamento. La variedad de legislaciones nacionales sobre este asunto distorsiona la competencia natural impulsada por el mercado.
- Las políticas industriales nacionales tienen a menudo como objetivo mantener en casa los puestos de trabajo “nacionales” en campos de alta tecnología. Con todo, salvaguardar el empleo nacional sin una estrategia europea resulta dañino para el desarrollo de una BITDE más fuerte.

3.5 Una agenda futura para la I+T europea

Se requiere un esfuerzo **europeo común de I+T**. Con el fin de conseguir una industria de defensa más competitiva y emplear los presupuestos de defensa nacional de modo más eficiente, deberían producirse actuaciones europeas en este terreno crítico.

De acuerdo con los datos y cifras de la AED sobre gasto de defensa, los Estados miembros de la UE gastan 2.600 millones de euros en I+T. Los Estados Unidos gastan 13.600 millones de euros (es decir, cinco veces más). Invertir en I+T hoy significa tener a nuestra disposición mañana la tecnología más moderna. Un aumento en el gasto de I+T en defensa parece extremadamente conveniente. La actual transformación de las fuerzas armadas a escala nacional debería liberar algunos recursos. Un incremento de 1.000 millones de euros (sólo el 0,5% del total del gasto de defensa UE) supondría un gran impacto en los resultados de I+T y fortalecería la BITDE.

Parecen urgentes otras acciones:

- Que 26 países (o más en el futuro) cooperen en proyectos de I+T resulta extremadamente difícil. Partiendo de este punto, se han creado algunos foros bilaterales sobre la cuestión, como es el caso del Grupo de Trabajo de Alto Nivel Franco-Británico. Estas iniciativas pueden ayudar a una mejora significativa del gasto cooperativo en I+T, pero deberían seguir en contacto con las iniciativas multilaterales para evitar la duplicación. El programa marco de la Unión Europea sobre Investigación y Desarrollo, el programa de inversión conjunta en I+T de la AED promete alcanzar resultados alentadores. Los Estados miembros que tienen mayor experiencia en I+T deberían dirigir este proceso. La creación de un fondo europeo de I+T, fuera de las estructuras de la PESC, decidido en el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2008, y abierto a aquellos Estados que estén dispuestos, es una buena innovación en este terreno.
- Con el fin de facilitar la cooperación multilateral, debería redactarse una **lista europea común de capacidades tecnológicas** estratégicas. Hace falta extender la experiencia del Reino Unido y Francia en este terreno.
- Los estándares comunes en derechos de propiedad intelectual parecen fundamentales para mejorar la cooperación multilateral. El protocolo EUROPA redactado por la WEAG constituye un buen punto de partida, pero la legislación nacional todavía difiere en gran medida.
- Es esencial un pronóstico común de futuro con el horizonte de 2030. Los Estados miembros de la UE deberían ponerse de acuerdo en una lista de tecnologías cruciales que gestionar para esta fecha, y poner en marcha esfuerzos conjuntos para alcanzar ese resultado.

Nuevamente, varias de estas propuestas podrían aplicarse en el marco de la cooperación en proyectos *ad hoc* y algunos de los grupos pioneros perfilados en el Capítulo 2.

4. Resumen de propuestas para el futuro inmediato

Este documento ha intentado proporcionar a los *policy-makers* una vía pragmática para hacer de la Defensa Europea una realidad, en el contexto de una incertidumbre institucional prolongada –y de crisis económica–, con el fin de satisfacer las aspiraciones del TUE. Lo hace combinando la necesidad de inclusividad; por lo tanto, vinculando a este proyecto a toda la UE, así como la necesidad de avanzar en el seno de la misma a diferentes niveles y diferentes velocidades. Esta perspectiva también quiere ir más allá de debates interminables sobre el sentido de la PESD frente a la OTAN, la pretendida “militarización” de la UE, etc. Tal como proclamó la embajadora norteamericana en la OTAN en un discurso muy citado del año pasado, el mundo necesita una “capacidad de defensa europea más capaz y más fuerte... que actúe independientemente... puesto que una Europa con poder blando no es suficiente”. Y tiene razón.

Ya es hora, pues, de aprender de las limitaciones de la PESD, los costes de no tener Europa en defensa, junto con darnos cuenta de lo que los europeos pueden llevar a cabo de forma colectiva en operaciones dirigidas a extender sus valores e intereses comunes. Ahora que la primera década de su existencia está a punto de expirar, hay que pasar página de Saint Malo, una primera etapa positiva, y seguir adelante.

Una UE con un sistema de defensa eficaz no se logrará en quince días, pero podría conseguirse gracias a la suma de todos los esfuerzos por los que aquí se aboga. El resultado final será una UE como actor global más fuerte, con una política exterior y de seguridad basada en la perspectiva holística de la gestión de crisis internacionales que configura su identidad, tal y como defiende la EES. Una UE con todos los

instrumentos precisos para mantener la seguridad internacional, la de los ciudadanos europeos y/o sus intereses colectivos.

Para concluir, y siendo conscientes de que este documento de trabajo y la hoja de ruta que propone requiere posteriores discusiones y desarrollo por *policy-makers*³⁵, resumimos algunas de las principales propuestas que componen una Agenda Futura para la PESD.

4.1 Para los miembros de la UE en su conjunto

- Un **Libro Blanco de la Defensa Europea**, de acuerdo con las líneas descritas en el Capítulo 1, tras la elección del nuevo Parlamento Europeo y a lo largo de 2010.

Puesto que ya se ha producido una revisión limitada de la EES, parecería lógico que los líderes e instituciones de la UE, sobre la base de los informes del documento de 2003 y el Informe de 2008, se centrasen en su aplicación, dentro de un proceso de valoración general. Esta suerte de revisión estratégica se vería reforzado con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y el nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, previstos en el Tratado de Lisboa.

A estos efectos, hay dos prioridades claras. En primer lugar, podría convocarse una **Cumbre de Seguridad EE UU-UE** para 2010. Esta cumbre podría dar impulso a una renovada asociación transatlántica, definiendo metas e intereses comunes, un diálogo franco sobre la asignación de responsabilidades para PESD y OTAN, etc. En segundo lugar, con este papel reforzado de la UE en seguridad y defensa, podría desarrollarse también el partenariado con NN UU en el mantenimiento y consolidación de la paz.

- Aplicación de los programas de intercambio de oficiales militares europeos, así como una reevaluación de cómo conseguir sacar el máximo potencial del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Sobre todo, la creación para 2011 de una Escuela Militar Europea vinculada a éste, financiada en un principio con aportaciones de los Estados miembros.
- Creación para 2011 del **Cuartel de Operaciones de la UE (EU-OHQ)**, con sede en Bruselas, que integre el mando de las operaciones civiles y militares, adaptan-

35 Algunas de las propuestas y aspectos han sido discutidos de manera informal con responsables de defensa y *policy-makers*.

do en consecuencia las estructuras actuales del Consejo y la Secretaría General. El OHQ debería tener capacidad de conducir de forma autónoma las operaciones previstas en el nivel de ambición suscrito por los dirigentes de la UE en el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

- Revisión decisiva del **mecanismo Athena**, ampliando los costes de las operaciones de la PESD que se consideran comunes. En caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor tras la ratificación final de todos los Estados miembros, el Consejo debería adoptar las decisiones necesarias para la aplicación del mencionado artículo 41.3 TUE, sobre el fondo inicial (condiciones, límites, alcance de su uso, etc.) y proveer su uso por parte del Alto Representante. A medio plazo dicho fondo inicial podría constituir la base de un **Fondo Europeo** para misiones PESD.
- Partiendo de las iniciativas de los Grupos de Combate, vincular al EMUE y CMUE en la valoración de posibles pasos hacia **fuerzas de reacción rápida de la UE** con plena capacidad de combate y sostenibles. Esta labor debería diseñar también objetivos por lo que respecta a otras fuerzas conjuntas que puedan emplearse en operaciones de estabilización más prolongadas (de al menos dos años), contempladas en la Declaración sobre el Refuerzo de Capacidades.
- Los Estados miembros de la UE deberían desarrollar más capacidades, más eficientes e interoperables, avanzando hacia la **puesta en común y la especialización**.
- En el ámbito concreto de la Industria de Defensa Europea, y como resumen al Capítulo 3,
 - Es precisa una lista de tecnologías cruciales para el futuro de la BITDE. Este proceso tendrá que comprender la Comisión, la AED y compañías armamentísticas.
 - Una nueva ronda de consolidación industrial, especialmente en el campo de los armamentos navales y terrestres.
 - Un **Código de Conducta Europeo** sobre el accionariado público/privado en las empresas de defensa. Este código debería incluir la imposibilidad de que los Estados excedan del 50% del capital de una empresa de defensa, la no interferencia pública en la estrategia privada de negocios, y la posibilidad de tomar medidas preventivas en caso de una OPA hostil a la empresa.

- Una posición europea sobre la cuestión de los subsidios y control de la exportación de armas.
- Debería crearse un verdadero **Mercado Europeo de Equipos de Defensa** para 2015, que fuera más allá de la directiva europea conocida como Paquete de Defensa. Deberían retirarse paulatinamente las exenciones al Código de Conducta de la AED para las tecnologías no esenciales.
- Un acuerdo paneuropeo de seguridad del suministro.
- La AED debería armonizar contratos de equipos de adquisición entre Estados miembros y empresas.
- Armonización a escala europea del apoyo a la fabricación de armas.
- Un esfuerzo europeo común de **I+T**. Sugerimos que se redacte una lista de capacidades estratégicas europeas comunes, la creación de estándares comunes de IPR.

4.2 Para diferentes grupos pioneros de Estados miembros

- Estados miembros pioneros podrían acordar entre ellos el establecimiento de diferentes grupos de cooperación, coordinados por la AED y las decisiones de su junta directiva (una especie de **CEP caso por caso**). Deberían tomarse en cuenta los criterios anteriormente mencionados, por ejemplo, el 35% del presupuesto total de defensa para adquisición de equipos, el 2% del gasto global a I+T; establecer reglas específicas por lo que respecta a la puesta en común; 8% de sostenibilidad, etc. En particular, los Estados miembros que deseen ingresar en los grupos pioneros deberían realizar programas cooperativos con el fin de colmar los huecos en las capacidades clave identificadas por la AED. Esos Estados deberían apoyar la creación de un subgrupo que trabaje sobre la convergencia de las necesidades operativas en la AED.
- Los Estados miembros del grupo pionero deberían crear **unidades militares multinacionales** que vayan más allá de los Grupos de Combate. Debería crearse una especie de “Plan de Desarrollo de Capacidades” para unidades multinacionales. La meta final consistiría en ubicar a los ejércitos europeos en un marco armonizado. Deberían coordinarse los planes estratégicos nacionales (referentes a periodicidad, nomenclatura y contenido) con el fin de conseguir un plan estratégico global para 2020.

- Los distintos grupos especializados³⁶ podrían facilitar el trabajo preparatorio para las pautas y criterios de establecimiento de la **CEP** a principios de 2010, si entra Lisboa en vigor. Si esa CEP se establece entonces, los líderes de la UE de los países participantes podrían implicarse en el nivel político por medio del **Consejo Europeo**, con el objetivo de involucrar otros países en este proyecto.
- Asimismo, en tal escenario, otra opción disponible –y compatible con las otras– es el establecimiento de una **Cooperación Reforzada** por un grupo de Estados que quieran llevar a cabo una integración mayor de sus políticas e instrumentos de defensa. Dichos Estados podrían comenzar una labor de fondo (objetivos, criterios, etc.), en consultas con el Alto Representante. La Cooperación Reforzada estaría abierta a más miembros de la UE en el futuro, siempre que reúnan las condiciones para ello. Algunos de los elementos y criterios más exigentes para los grupos pioneros, antes subrayados, podrían ser incorporados en este grupo concreto.
- Si Lisboa no entra en vigor o no se reúnen las condiciones según el TFUE (unanimidad, etc.), ese mismo grupo de Estados, que participe en los grupos especializados de la AED, podría ponerse de acuerdo sobre los elementos básicos de un núcleo político e intergubernamental que persiga una política común de defensa. Ese grupo podría allanar el camino de futuros avances de la UE en su conjunto, como suele ser el caso con algunos temas del proceso de integración europea. Esta vanguardia contaría con los Estados miembros que deseen establecer entre sí, por ejemplo, una cláusula legal de asistencia mutua, una estrategia común de defensa, unidades militares comunes y objetivos de obligado cumplimiento en el área de capacidades. Los criterios serían vinculantes.

Madrid, París, Bruselas, Berlín
Febrero 2009

36 Tal como se ha mencionado antes, este enfoque está presente en varias disposiciones del nuevo Tratado; por ejemplo, en el art. 45.2 TUE, cuando apela a “grupos específicos en el seno de la Agencia” que “reunirán a los Estados miembros comprometidos en proyectos conjuntos”.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.

- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Sven Biscop , José Enrique de Ayala Marín , Christos Katsioulis , Borja Lasheras , Fabio Liberti , Jean-Pierre Maulny.

