

*Una Agenda Futura para la Política Europea de Seguridad y
Defensa (PESD)*

Documento de Trabajo, febrero 2009



Borja Lasheras, Enrique Ayala (Opex, Fundación Alternativas)

Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti (Institut de Relations Internationales et Stratégiques, IRIS)

Christos Katsioulis (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Sven Biscop (Egmont -Royal Institute for International Relations)¹

¹ Giovanni Gasparini (Istituto Affari Internazionali) y Daniel Keohane (European Union Institute for Security Studies) también realizaron aportaciones a este documento.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Contexto actual de la PESD: política de seguridad, no política de defensa

Diez años después del nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la Unión Europea (UE) ha logrado grandes avances en este terreno; en especial, gracias a la puesta en marcha hasta hoy de una veintena de misiones civiles y militares en el exterior -algo impensable hace no mucho- algunas en estrecha cooperación con Naciones Unidas. Instrumento de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la PESD ha contribuido a configurar la naturaleza *sui generis* de la UE como agente global investido del denominado “poder blando” (*soft power*) o, hipotéticamente, también con herramientas de “poder duro” (*hard power*), capaz de actuar con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales y/o de preservar sus intereses y valores. Existe una creciente cultura de seguridad en Europa junto al reconocimiento de la necesidad de que la UE desempeñe un papel más consistente, activo y eficiente en la gestión de crisis, tal como se demanda en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (EES).² La UE debe ser más efectiva y capaz, en palabras del Informe sobre la Implementación de la EES, del pasado diciembre.³

No obstante, la Defensa Europea, como uno de los elementos integrantes de una política de seguridad integral, sigue siendo hoy en día un proceso en construcción. La PESD se traduce en una cierta Política de Seguridad Europea reflejada en el despliegue de misiones civiles y algunas misiones militares, en el marco más amplio de la PESC y la acción exterior de la UE en su conjunto. *No hay aún una Defensa Europea*; sí una creciente concertación de 26 Estados miembros en el ámbito de defensa y ciertas capacidades para desplegar medios militares en operaciones de la Unión, como las misiones EU-NAVFOR en Somalia o EUFOR Tchad/RCA.

Existe una defensa colectiva de 21 miembros de la Unión en el marco de la OTAN, una organización con una filosofía y naturaleza diferentes. Pero la UE como tal sigue sin asumir las responsabilidades de *su propia defensa*, a pesar de que los líderes europeos

² “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy (diciembre 2003).

³ Report on the Implementation of the European Security Strategy, “Providing Security in a Changing World” (11 de diciembre 2008), at http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=EN&mode=g.

acordaron que la PESD, según el Tratado de la Unión en sus sucesivas modificaciones hasta Lisboa, “*incluirá* la progresiva definición de una política común de defensa europea, que *conducirá* a una defensa común...”. Estos objetivos últimos no se han alcanzado ni se alcanzarán a menos que los dirigentes europeos tengan la determinación de adoptar medidas realmente significativas en este campo.

En este sentido, son conocidas las limitaciones y problemas estructurales que minan los esfuerzos de dicho pilar de defensa de la PESD, complicando la capacidad de la UE de disponer de una verdadera influencia en el dinámico escenario estratégico del siglo XXI –escenario en el cual las relaciones de poder y la multi-polaridad son elementos clave. Tales obstáculos hacia una Defensa Europea (p.ej., en el terreno de las capacidades, falta de coordinación de gastos entre los distintos presupuestos de defensa nacionales, etc.) han sido correctamente puestos de relieve por expertos y *think-tanks*. Además, los costes de la falta de una Europa de la Defensa (“*non-Europe*”) son indiscutibles –sobre todo, cuando se consideran los 200.000 millones de euros aproximadamente que gastan en defensa los Estados miembros de la UE en su conjunto.

Pese a todo lo que a menudo se argumenta sobre posibles reacciones de la opinión pública de Europa frente a compromisos más audaces de defensa, la otra cara de la moneda es que la ciudadanía europea presta mayor apoyo a acrecentar el papel de la UE en dichos asuntos de lo que a veces se da por supuesto.⁴

El Tratado de Lisboa podría significar un importante progreso para la Defensa Europea – en particular, gracias a la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) o, en su caso, de una Cooperación Reforzada (CR)- y, sobre todo, en la esfera más amplia de la acción exterior de la UE, si finalmente entra en vigor para finales de 2009 o en 2010. Pero existen una serie de vías que pueden ser exploradas *desde este mismo 2009* por aquellos Estados miembros que quieran avanzar más rápidamente en defensa, concertándose en la Agencia Europea de Defensa (AED), y que no dependen

⁴ Véanse, por ejemplo, las preguntas sobre defensa europea planteadas a los ciudadanos españoles en la encuesta “¿Qué Europa queremos?” (Fundación Alternativas & 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>). Por ejemplo, una media del 74% de quienes respondieron estaban a favor de unas Fuerzas Armadas Europeas -bastante más allá del alcance actual 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.

de la entrada en vigor del nuevo Tratado –aunque ello reforzaría institucionalmente estas opciones.

2. Objetivo: hacia una verdadera Europa de la Defensa

Este documento de trabajo, resultado del consenso general entre varias instituciones y *think-tanks* europeos, arriba relacionados, tiene como intención impulsar el debate y la toma de decisiones a nivel político en el futuro inmediato, por medio de una serie de una serie de propuestas concretas en aquellos campos más pertinentes para la Defensa Europea. Los autores consideramos que muchas de ellas son factibles, a pesar de la prolongada crisis institucional de la Unión, y constituirían una Agenda Futura para la PESD. Presta la debida atención a avances durante la presidencia francesa de la UE, a la vez que se propone sentar bases para nuevos progresos.

Aunque el documento asume nociones modernas sobre la seguridad (tratadas en el Capítulo 1), su prioridad es el área específica de defensa, como elemento de la anterior. En concreto, llenar de contenido el compromiso genérico recogido en el TUE de que la PESD “incluirá la progresiva definición de una política común de defensa europea, que conducirá a una defensa común...”. En suma, una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de que habla Lisboa.

3. Líneas principales del documento

3.1 Una verdadera Europa de la Defensa

El acuerdo básico de las instituciones aquí representadas estriba en que Europa debe avanzar hacia un **sistema de defensa común** mediante una integración gradual de las políticas y capacidades nacionales, desarrollando una PESD plenamente autónoma y capaz de cumplir las aspiraciones colectivas de la UE. Con ello no se reemplazará a la OTAN –aunque reforzará la necesidad de cambios en esta organización conforme la UE asume mayores capacidades defensivas. Por el contrario, se impulsará el vínculo transatlántico a medida que Europa tenga una responsabilidad mayor en la gestión de los asuntos globales, tal como ya ha hecho en otros terrenos importantes, como el comercio.

3.2 Inclusividad y Europa de la Defensa a varias velocidades

Con el fin de promover ese objetivo, el documento aborda diferentes opciones prioritarias 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. El documento desarrolla por tanto i) medidas que debieran ser apoyadas por el conjunto de los miembros de la Unión, en aras a la idea de inclusividad, siendo la política de defensa una política en interés común de todos sus miembros, y ii) opciones para grupos más reducidos de Estados en el seno de la misma.

Apoya, por tanto, la idea de una Europa a varias velocidades (“*multi-speed Europe*”), tal y como se ha expuesto a veces: de la misma forma que aquellos Estados que no deseen integrar sus capacidades defensivas en el marco europeo están en su derecho de hacerlo, también es legítimo que otros Estados puedan concertarse para avanzar más rápido hacia ese objetivo común, en interés de la Unión.

3.3 Con Lisboa o sin Lisboa

A este respecto, y con esas premisas, el documento contiene propuestas para poner en práctica determinados apartados del Tratado de Lisboa que tratan de la PESD (o PCSD), como criterios concretos para la Cooperación Estructurada Permanente o una Cooperación Reforzada. Contempla, por tanto, distintos escenarios, según entre en vigor o no el Tratado. Como se ha dicho, existen algunas opciones –y prioridades– que no dependen de su entrada en vigor, puesto que la defensa sigue siendo el terreno intergubernamental por excelencia.

4. Conclusiones fundamentales

El documento ofrece varios caminos prácticos para hacer que la Europa de la Defensa sea una realidad, en un contexto de incertidumbre institucional prolongada a nivel de la Unión. La perspectiva planteada busca, combinando inclusividad y la legitimidad de opciones a varias velocidades (*multi-speed Europe*), superar manidos debates sobre los objetivos de la PESD de cara a la OTAN, una pretendida “militarización” de la UE, etc. Tal y como la embajadora americana en la OTAN proclamaba en un conocido discurso

el año pasado, “...el mundo, Estados Unidos y Europea necesitan una capacidad de defensa europea más fuerte y más capaz, para actuar de forma independiente... pues una Europa con *soft-power* no es suficiente”, lo cual es cada vez más cierto.

Es urgente sacar las lecciones necesarias sobre los límites actuales de la PESD y el coste de la ausencia de una Europa de la Defensa, así como ser conscientes de lo que los europeos pueden alcanzar juntos en operaciones para promover sus valores e intereses comunes. Ahora que la primera década de existencia de la PESD ha llegado a su fin, es el momento de pasar página de St. Malo y continuar adelante.

Una UE con un sistema de defensa real, efectivo, no llegará en breve, pero podría seguramente desarrollarse con la implementación del conjunto de medidas (a nivel doctrinal, operacional, institucional, etc.) aquí propuestas. El resultado último será una UE como actor global más fuerte, con una política exterior y de seguridad común basada en una perspectiva “holística” o integradora de la gestión de crisis, tal y como proclama la Estrategia Europea de Seguridad. Una Unión con todos los instrumentos necesarios para mantener la seguridad internacional, de los ciudadanos europeos y/o los intereses colectivos de la Unión.

5. Resumen de propuestas para el futuro inmediato

Siendo conscientes de que este documento de trabajo y la “hoja de ruta” que propone necesitan discutirse y desarrollarse con mayor detalle por agentes políticos y responsables de defensa, lo que sigue es un breve resumen de las principales propuestas que constituirían una Agenda Futura para la PESD.

5. 1 Para los miembros de la UE en su conjunto

- Trabajo preparatorio de un **Libro Blanco de la Defensa Europea** (EDWP, en inglés), como desarrollo lógico de las implicaciones de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en este ámbito. Constituiría una estrategia cívico-militar sobre los criterios para la intervención de fuerzas militares europeas (en escenarios en el exterior así como para la defensa de la población europea), las bases de una doctrina de gestión de crisis de la UE, el nivel de ambición común en cuanto a

número y clase de operaciones civiles y militares, etc. Recogería asimismo el fin último de que la UE avanzará hacia un sistema de defensa colectiva. Este trabajo podría desarrollarse tras la elección del nuevo Parlamento Europeo, y a lo largo de 2010, aprovechando el contexto actual de reflexión estratégica sobre los elementos de la seguridad europea (reflejado en el Informe de 2008, el posible nuevo Concepto Estratégico de la OTAN esta primavera, diversos documentos nacionales, etc.).

En cuanto a la EES en sí, dado que ya ha tenido lugar este 2008 una actualización limitada, parece lógico que los líderes e instituciones europeas, sobre la base del documento Solana y el Informe de 2008, se centren en su implementación. Para ello, sería positivo atender a las dimensiones planteadas en el Capítulo 1 (como regiones de interés inmediato para la UE, organizaciones y socios clave) y desarrollar la EES a través de *policy plans* o *action plans*. Este proceso podría ser apoyado con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que prevé el Tratado de Lisboa.

En este último sentido, dos prioridades parecen claras. En primer lugar, en este proceso general podría convocarse en 2010 una **Cumbre de Seguridad Estados Unidos-UE**. Dicha cumbre podría impulsar una alianza transatlántica renovada, definir objetivos e intereses comunes, un diálogo franco sobre la distribución de responsabilidades para la PESD y la OTAN y cuestiones similares. Los foros actuales, la cumbre USA-UE o el Consejo del Atlántico Norte, no son idóneos ya para este diálogo.

Asimismo, y en segundo lugar, en el marco de este papel reforzado de la Unión en seguridad y defensa, es obligado reforzar el partenariado UE-ONU en el mantenimiento y consolidación de la paz.

- Implementación de los programas de intercambio de oficiales, lanzados por la presidencia francesa de la UE, así como una valoración sobre cómo extraer el mayor potencial del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa y convertirlo realmente en el eje aglutinador de la cultura de seguridad europea. En particular,

sería muy positiva la creación para 2011 de una **Escuela Militar Europea** para oficiales, vinculada al anterior, financiada al principio por contribuciones de los Estados miembros.

- Creación para 2011 de un **Cuartel General de Operaciones** de la UE (EU-OHQ), con sede en Bruselas, con las adaptaciones necesarias en las estructuras actualmente existentes del Consejo y la Secretaría General. El OHQ debería tener al menos la capacidad para llevar a cabo de forma autónoma las operaciones previstas en el nivel de ambición suscrito por los líderes europeos en el Consejo Europeo del pasado diciembre de 2008 –incluyendo más operaciones de imposición de la paz y otras de similar riesgo.

- Revisión definitiva del **mechanismo Athena** –que financia una parte mínima de los gastos de operaciones PESD-, extendiendo el concepto de gastos comunes. En el caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor, tras su ratificación por todos los miembros de la Unión, el Consejo debería tomar de forma prioritaria las decisiones necesarias para la aplicación del art. 41.3 del Tratado, sobre la creación de un fondo inicial para financiar los preparativos de las misiones. A medio plazo dicho fondo inicial podría ser la base de un **Fondo Europeo para misiones PESD**.

- Partiendo de la iniciativa de los Grupos de Combate, vincular al Estado Mayor de la UE y el Comité Militar para una valoración de los pasos necesarios hacia fuerzas europeas de reacción rápida con plena capacidad de combate y sostenibles. Este trabajo debería asimismo establecer objetivos en relación a otros modelos de fuerzas conjuntas que pudieran ser empleadas en operaciones de estabilización más largas (de por lo menos 2 años), previstas en la Declaración para el Refuerzo de Capacidades.

- Los Estados miembros de la UE deberían desarrollar más capacidades, más eficientes y más interoperables, avanzando hacia la **puesta en común** (*pooling*) y la especialización.

- Una lista de tecnologías cruciales para el futuro de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea. Esta tarea debería involucrar la Comisión y la Agencia.
- Una nueva fase de consolidación **industrial**, especialmente en el campo de armamento naval y terrestre, parece crítica.
- Es necesario un **Código de Conducta Europeo** en la titularidad pública/privada de empresas de defensa. Este código debería incluir la prohibición a los Estados de exceder el 50% del capital de una empresa de defensa, la no interferencia pública en estrategias de empresa privadas, y la posibilidad de tomar medidas preventivas en el caso de un intento de adquisición hostil de la compañía.
- Otras medidas en el ámbito de industria de la defensa que propone el documento son las siguientes: la creación para 2015 de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa, la firma de un Acuerdo Pan-Europeo para la Seguridad de la Oferta, así como un esfuerzo común en investigación y tecnología (R&T).

5.2 Para diferentes grupos de Estados miembros pioneros

- **Estados miembros pioneros** podrían acordar entre ellos el establecimiento de distintos grupos de cooperación reforzada bajo la coordinación de la **Agencia Europea de Defensa (AED)**. El documento aporta una serie de criterios que podrían servir de referencia, como por ejemplo dedicar un 2% de los gastos globales a R&T, normas específicas para el *pooling* y especialización de capacidades, etc. En particular, los Estados miembros partidarios de crear tales grupos pioneros deberían realizar programas cooperativos con el objeto de hacer frente a los déficits en capacidades clave, identificadas por la AED. Dichos Estados deberían apoyar también la creación de un sub-grupo trabajando en la convergencia de necesidades operacionales dentro de la AED.

Diversos grupos cooperando más estrechamente en base a criterios concretos constituirían un modelo de “**Cooperación Estructurada Permanente caso por caso**”.

- En relación con lo anterior, algunos de dichos grupos pioneros deberían crear unidades militares, partiendo de la iniciativa de los Grupos de Combate (*Battlegroups*). Es necesario un **Plan de Desarrollo de Capacidades de unidades multinacionales**. El objetivo último debería ser colocar a los ejércitos europeos dentro de un marco armonizado. Los planes estratégicos nacionales deberían ser coordinados con el objetivo de obtener un plan común estratégico para 2020.

- Esta constelación de grupos especializados de Estados (participando en lo que de facto serían *varias* Cooperaciones Estructuradas Permanentes) contribuiría a allanar trabajo preparatorio en cuanto a estándares, objetivos y criterios para el establecimiento en 2010 de *la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)*, si Lisboa adquiere valor legal. En el caso de que la CEP fuera establecida, los líderes europeos de los Estados participantes en la misma deberían involucrarse a nivel político a través de los Consejos Europeos, intentando animar a otros países a unirse en este esfuerzo colectivo, y con el Alto Representante+.

- De la misma manera, siempre en ese escenario de Lisboa, otra opción disponible, compatible con la anterior, sería el establecimiento de una **cooperación reforzada** para un grupo de Estados miembros que quieran asumir una integración aún mayor de sus políticas e instrumentos de defensa nacionales. Podrían iniciar trabajo preparatorio (objetivos, criterios, etc.), incluidas consultas informales con el Alto Representante. Dicha cooperación reforzada estaría abierta a otros Estados miembros en el futuro, siempre y cuando, por supuesto, cumplieran con las condiciones establecidas para la misma. Algunos de los elementos y criterios más exigentes para los grupos pioneros que el documento de trabajo recoge podrían ser asumidos por este grupo específico, si efectivamente se cumplen las condiciones para su establecimiento conforme al Tratado.

- Si el Tratado de Lisboa no entra en vigor –o no se dan las condiciones para una cooperación reforzada (conforme al art. 329 del Tratado de Funcionamiento de la UE)- el mismo grupo de Estados, participando en los grupos especializados de

la AED antes señalados, podría acordar los elementos básicos de una **vanguardia política** en defensa con el fin de progresar más estrechamente hacia la Defensa Europea. Este grupo prepararía el camino para avances futuros de la UE en su conjunto, como es a menudo el caso con algunas materias del proceso de integración de Europa.

Dicha vanguardia política podría dotarse, entre otras cosas, de una cláusula legal de asistencia mutua, una política común de defensa, unidades militares comunes y objetivos imperativos en el proceso de capacidades.

Madrid, París, Bruselas, Berlín
febrero 2009