

Francisco J. Ruiz González

**ESTUDIO PROSPECTIVO “HACIA
UNA DEFENSA COMÚN EUROPEA
EN EL HORIZONTE DE 2020”**

ESTUDIO PROSPECTIVO “HACIA UNA DEFENSA COMÚN EUROPEA EN EL HORIZONTE DE 2020”

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2010 el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) inició un proyecto de realización de estudios prospectivos sobre diversos ámbitos de la Seguridad y la Defensa. El objetivo de esta iniciativa es aplicar las nuevas tecnologías dentro del campo de la planificación estratégica, y más concretamente en el campo de la producción y análisis de escenarios futuros mediante prospectiva.

El primero de estos estudios analizó el escenario de desarrollo e implantación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE en el horizonte temporal de 2020¹. Para el año 2011, se ha seleccionado como objeto de estudio la situación de la **Defensa Común Europea** en el mismo horizonte temporal, esto es, el 2020. Se ha contado de nuevo con la colaboración de “Tecnalia” (antigua EUVE), aportando el conocimiento imprescindible de las nuevas tecnologías para la realización del estudio de prospectiva.

2. FASES DEL ESTUDIO

Las fases del método prospectivo empleado han sido idénticas a las de 2010:

- Selección del ámbito y del horizonte temporal.

¹ Para un análisis detallado de los resultados de la primera fase del estudio de prospectiva de 2010, ver: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEE-A09-2010Estudio_prospectivo_futuroPCSD_UE2020.pdf.

- Determinación de participantes y perfiles de trabajo.
- Selección de eventos.
- Selección del grupo de expertos.
- Confección de cuestionarios.
- Realización de la consulta.
- Procesamiento de datos.
- Análisis de la información.
- Validación de resultados².

3. DESARROLLO DEL ESTUDIO SOBRE LA DEFENSA COMÚN EUROPEA EN 2020

En lo referido al personal participante en el estudio, los **analistas** fueron elegidos entre los miembros del IEEE con conocimientos sobre el tema; los **expertos**, en un número de 20, fueron seleccionados por el IEEE entre sus colaboradores habituales, e incluyeron políticos, académicos, militares y diplomáticos, todos con amplios conocimientos teóricos y/o experiencia práctica en el tema objeto de estudio. Por último, los **especialistas** en el tratamiento de la información fueron aportados por Tecnalía.

Los analistas del IEEE seleccionaron los **eventos** más característicos que pueden definir el escenario futuro del proceso de desarrollo de la Defensa Común Europea. Estos eventos han de ser independientes unos de otros y deben ser un número reducido (entre cinco y diez) de manera que permitan generar un número de escenarios computacionalmente manejable.

Para el estudio de este año, se concluyó que los eventos más representativos, ya que tienen una incidencia directa sobre todas las variables clave del sistema objeto de estudio, eran los siguientes:

- **Evento 1:** El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa.
- **Evento 2:** La UE establece una nueva estructura única cívico-militar de planeamiento estratégico de operaciones y misiones PCSD, incrementando la coherencia entre las cuestiones civiles y militares, al ser ese el valor añadido específico de la Unión.
- **Evento 3:** La UE tiene capacidad de cumplir el nivel de ambición establecido por la “Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades” de 2008, para sus operaciones militares de la PCSD.
- **Evento 4:** Se completan con éxito las principales iniciativas en marcha, en el ámbito de las capacidades militares, tomando como referencia el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de 2008.

² Para una descripción de en qué consiste cada fase, ver documento de la nota 1.

- **Evento 5:** En base a criterios operativos y de eficiencia económica, se llevan a cabo los proyectos de desarrollo y optimización de las capacidades militares de la UE, explorando la puesta en común de los esfuerzos, la especialización y la compartición de costes.
- **Evento 6:** Se logra una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa en Europa (EDTIB) capaz de responder a los requerimientos de los estados miembros de la UE y de apoyar la PCSD, en base a la estrategia establecida por la EDA en mayo de 2007.
- **Evento 7:** De acuerdo con el “Objetivo de Capacidades Civiles 2010”, se mejora la capacidad de la UE de anticiparse, reaccionar, planear y ejecutar sus misiones civiles, para asegurar que se despliegan rápida y eficazmente.

Los **criterios** generales que sirvieron para determinar los citados eventos fueron que:

- El evento 1 está relacionado con los avances normativos y políticos hacia la defensa común contemplada en Lisboa.
- El evento 2 está relacionado con la racionalización de estructuras, para integrar el planeamiento civil y militar.
- Los eventos 3, 4 y 5 están relacionados con las capacidades militares, desde tres puntos de vista distintos:
 - El cumplimiento del nivel de ambición establecido por el Consejo para las operaciones PCSD (el 3);
 - La obtención de capacidades críticas ya en desarrollo, bajo la supervisión de la EDA (el 4);
 - Y el desarrollo multinacional (Cooperación Estructurada Permanente), la especialización de funciones y el *pooling* (el 5).
- El evento 6 con la base industrial y tecnológica de la defensa europea.
- El evento 7 con el desarrollo de las capacidades civiles.

A su vez, bajo esta definición genérica de cada uno de los eventos se encuentran una serie de **acciones asociadas** que contribuyen a que cada uno de ellos se cumpla. El detalle de esas acciones asociadas, por su gran extensión, se incluye como “Anexo”.

Para los siete eventos seleccionados, el número de **escenarios posibles** asciende a un total de 128. Dado que no es viable presentar semejante número de cuestionarios a los expertos para poder abarcar todo el espacio de escenarios posibles, es necesario seleccionar los que sean los más representativos en virtud de la relevancia de los eventos que contienen.

“Tecnalia” llevó a cabo ese proceso, y a su finalización se seleccionaron 20 **cuestionarios** representativos (frente a 15 en el año 2010) que abarcaban desde un escenario en el que no se produjera ninguno de los eventos, hasta el escenario que contiene a todos ellos.

La **consulta** a los expertos se llevó a cabo on-line, por medio de una aplicación de software específicamente desarrollada por Tecnalía, y consistió en recabar la opinión de cada experto sobre la probabilidad, expresada en lenguaje natural desde “Muy Alta” hasta “Muy Baja”, de que en el horizonte de 2020 se produjese la combinación de eventos contemplada en cada escenario.

Una vez respondidos los cuestionarios, se procedió por parte de EUVE a analizar los datos recibidos para convertirlos en información que permita generar escenarios, por medio de un complejo proceso que incluye: la agrupación de respuestas alrededor a la mediana; el estudio de la variedad de respuesta de los expertos; la generación de las reglas de las que emanan los escenarios futuribles; la ponderación de las reglas; la creación de un módulo de inferencia borrosa; y la extrapolación mediante un agente clasificador³.

Tras el **análisis** de la información con el sistema asistido por ordenador se han obtenido los siguientes resultados:

- Escenarios con posibilidad **Muy Alta** de ocurrencia: Ninguno
- Escenarios con posibilidad **Alta** de ocurrencia: 43
- Escenarios con posibilidad **Media** de ocurrencia: 85
- Escenarios con posibilidad **Baja** de ocurrencia: Ninguno
- Escenarios con posibilidad **Muy Baja** de ocurrencia: Ninguno

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO

Al igual que ocurría en el estudio prospectivo de 2010, todos los eventos seleccionados y sus acciones asociadas son favorables al desarrollo de la Defensa Común Europea, por lo que el escenario más favorable sería en el que se cumpliesen todos ellos, o al menos el mayor número posible.

En 2010 los considerados escenarios “futurables” (futuros probables) eran los siete que resultaron tener una posibilidad alta de ocurrencia. Este año esos escenarios son en total 43, por lo que era necesario restringir ese margen para centrar el análisis en un número manejable.

Para ello, Tecnalía ha empleado una aplicación informática llamada HELP, que permite consultar sobre la posibilidad de materialización de cualquier escenario o realizar el estudio de aquellos escenarios cuya posibilidad de materialización sea más elevada. De ese modo, los 43 escenarios quedaron ordenados de mayor a menor posibilidad de ocurrencia, y se pudo seleccionar los cinco primeros para el análisis (en color gris se marcan los eventos que componen cada uno de los escenarios):

³ Para una descripción más detallada de estas etapas, ver Memoria del proyecto de 2010 en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2010/Memoria_PCSD2020.pdf.

Francisco J. Ruiz González

	Ev1	Ev2	Ev3	Ev4	Ev5	Ev6	Ev7
Escenario 1							
Escenario 2							
Escenario 3							
Escenario 4							
Escenario 5							

La primera conclusión es que, a diferencia de lo que ocurría en 2010, no existe ningún evento que se cumpla en la totalidad de los escenarios “futurables”. La segunda es que existe un evento, el nº 1, que no se cumple en ningún escenario:

- **Evento 1:** El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa.

Esto es coherente con los resultados de 2010, ya que en ese caso de los siete escenarios “futurables” sólo en uno se cumplía este mismo evento, común a ambos. La explicación es que se considera muy difícil alcanzar ese objetivo máximo de poner en marcha una defensa común, a pesar de ser una posibilidad contemplada en el Tratado de Lisboa.

Por otra parte, la herramienta HELP ha dado como escenario más probable el nº 5, que incluye los eventos:

- **Evento 2:** La UE establece una nueva estructura única cívico-militar de planeamiento estratégico de operaciones y misiones PCSD, incrementando la coherencia entre las cuestiones civiles y militares, al ser ese el valor añadido específico de la Unión.
- **Evento 4:** Se completan con éxito las principales iniciativas en marcha, en el ámbito de las capacidades militares, tomando como referencia el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en julio de 2008.

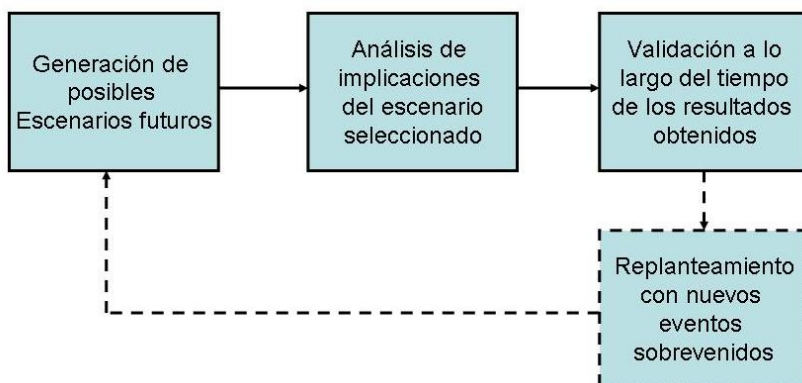
En este caso, el resultado es nuevamente coherente con el estudio de 2010, ya que el evento 2, también común a ambos, se cumplía en los siete escenarios “futurables”. Por otra parte, el evento 4 está relacionado con el desarrollo de capacidades concretas, en el marco de programas ya definidos e impulsados por la EDA, por lo que parece lógico que los expertos hayan considerado más probable su cumplimiento como consecuencia de llevar a cabo sus acciones asociadas (ver “Anexo”).

Por último, el escenario “futurido” (entendido como aquel que es el preferido de entre los probables) sería aquel en el que se cumple un mayor número de eventos, en este caso el nº 1 ya que incluye cinco de ellos. Este escenario implicaría un planteamiento “*bottom-up*”: en lugar de actuar sobre los eventos de mayor nivel en términos de compromiso político y organizativo (los 1 y 2) se avanzaría en el desarrollo de la Defensa Común Europea desde

objetivos de base, como el desarrollo de las capacidades militares y civiles, respaldadas por una adecuada base industrial y tecnológica.

5. FUTUROS TRABAJOS

Como en cualquier otro trabajo de prospectiva, sería necesario comprobar si la evolución del escenario se consolida en el devenir del horizonte temporal del año 2020. En el caso de que surgieran nuevos eventos, no contemplados en el presente estudio sería necesario ajustar el seguimiento de la evolución del escenario mediante la realización de una nueva consulta al grupo de expertos, conforme al siguiente esquema:



Por otra parte, la primera fase del estudio prospectivo de 2010 se complementó con una segunda fase, en la que se recababa la opinión de los expertos sobre la influencia que un grupo de eventos a nivel global pueda tener sobre el escenario seleccionado⁴. Para el estudio de 2011, esa segunda fase se ha sustituido por la elaboración de un Manual de Prospectiva del IEEE, que recoja la experiencia de los estudios llevados a cabo los dos últimos años, y que sea una referencia para los estudios prospectivos sobre Seguridad y Defensa que cualquier organismo necesite acometer en el futuro.

*Francisco J. Ruiz González
Capitán de Corbeta DEM
Analista Principal del IEEE*

⁴ Para un análisis detallado de los resultados de la segunda fase del estudio de prospectiva de 2011, ver: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA02_2011EstudioProspectivoSegundaFasePCSD_UE2020.pdf.

LISTADO DE EVENTOS Y DE SUS ACCIONES ASOCIADAS

1. El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa.

Implica acciones como:

- El Alto Representante de la PESC/Vicepresidente de la Comisión (AR/VP), asume algunas de las funciones propias de un Ministro de Defensa de un estado miembro.
- Se crea, dentro de la estructura del Consejo, un Consejo de Ministros de Defensa, independiente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.
- Se establecen los procedimientos de toma de decisión que hagan creíble, de cara a los actores externos a la UE, la cláusula de defensa mutua establecida por el Tratado de Lisboa.
- Se crea un Ejército Europeo con aportaciones de los países miembros, integrando las fuerzas multinacionales ya existentes (Euro Cuerpo, EUROFOR, EUROMARFOR, Grupo Aéreo Europeo).
- Se refuerzan los mecanismos comunitarios de financiación de las operaciones PCSD, para cubrir al menos el 50% de los costes asociados, en lugar del 10% que cubre en la actualidad en mecanismo ATHENA.

2. La UE establece una nueva estructura única cívico-militar de planeamiento estratégico de operaciones y misiones PCSD, incrementando la coherencia entre las cuestiones civiles y militares, al ser ese el valor añadido específico de la Unión.

Implica acciones como:

- La unificación de las funciones de planeamiento del Comité Militar (EUMC) y del Comité para los aspectos Civiles de la gestión de crisis (CIVCOM), bajo la autoridad del Comité Político y de Seguridad (PSC).
- La unificación de las capacidades de planeamiento del Estado Mayor Militar (EUMS), con su Célula Cívico-Militar y su Centro de Operaciones, y de la Capacidad de Conducción y Planeamiento Civil (CPCC), dentro de la Secretaría del Consejo.
- La integración de las estructuras PCSD del Consejo en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), con un adecuado balance entre herramientas civiles y militares, y con las estructuras procedentes del ámbito de la Comisión.
- Se crea un Cuartel General de la UE permanente de nivel militar-estratégico, para planificar y dirigir operaciones sin medios OTAN o de las naciones miembros, con un componente civil.

3. La Unión Europea tiene capacidad de cumplir el nivel de ambición establecido por la “Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades” de 2008, para sus operaciones militares PCSD.

Implica acciones como:

- Para el despliegue de hasta 60.000 tropas en un máximo de 60 días, subsanar todas las carencias identificadas en el Plan de Acción de Capacidades Europeo (ECAP) de marzo de 2002.
- Para las dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, con un componente civil adecuado, que impliquen hasta 10.000 tropas por al menos dos años, desarrollar nuevos conceptos como el *Battle Group* 10.000 ó la *Task Force* 5.000.
- Para las dos operaciones de respuesta rápida, usando los “Grupos de Combate”, establecer criterios de uso claros y mecanismos automáticos de activación de los BG.
- Para la operación de emergencia de evacuación de ciudadanos de la UE en una zona de conflicto, en menos de 10 días, aclarar el papel de las delegaciones nacionales y del SEAE.
- Para la misión de vigilancia/interdicción marítima o aérea, mejorar el “*situational awareness*” de la UE en estas dos áreas, integrando capacidades nacionales.

4. Se completan con éxito las principales iniciativas en marcha, en el ámbito de las capacidades militares, tomando como referencia el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) aprobado por la EDA en julio de 2008.

Implica acciones como:

- Mejorar la proyección de las fuerzas: estrategia de desarrollo del futuro helicóptero de transporte, establecimiento de un Mando y una flota de transporte aéreo europeo (en base al A-400M), iniciativa de interoperabilidad de los grupos de portaviones, desarrollo del concepto de proyección de una base aérea para una fuerza europea.
- Fortalecer la obtención de información y la inteligencia basada en el espacio: facilitar las imágenes satélite del *Cosmo Skymed* y del *Helios 2* al SATCEN de la UE, y preparar la nueva generación de satélites de observación (programa MUSIS).
- Incrementar la protección de las fuerzas y medios y su efectividad en las operaciones: nuevo programa de limpieza de minas para 2018, proyecto de vigilancia UAV, integración en red de los sistemas de vigilancia marítima, desarrollo del concepto de operaciones especiales de la UE.
- Fortalecer la interoperabilidad y la habilidad de los militares europeos para trabajar juntos: intercambio de jóvenes oficiales, según el modelo Erasmus, mejorar el funcionamiento del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, creación de equipos desplegables de expertos de apoyo a la reforma del sector de seguridad.

5. En base a criterios operativos y de eficiencia económica, se llevan a cabo los proyectos de desarrollo y optimización de las capacidades militares de la UE, explorando la puesta en común de los esfuerzos, la especialización y la compartición de costes.

Implica acciones como:

- Establecer capacidades multinacionales, compartiendo las capacidades nacionales existentes.
- Organizar y usar las capacidades de un modo colectivo y sostenible, poniéndolas en un *pool* y desarrollando la gestión de medios en una estructura cooperativa multinacional.
- Para capacidades exclusivas, o aquellas que son poco comunes u costosas, buscar la especialización voluntaria, lo que requiere el fortalecimiento de la mutua interdependencia entre los estados europeos.
- Desarrollar capacidades críticas de un modo colectivo y multinacional entre los países europeos, aprovechando herramientas como la “Cooperación Estructurada Permanente” del Tratado de Lisboa.

6. Se logra una base industrial y tecnológica de la defensa en Europa (EDTIB) capaz de responder a los requerimientos de los estados miembros de la UE y de apoyar la PCSD, en base a la estrategia establecida por la EDA en mayo de 2007.

Implica acciones como:

- La formación por sectores de clústeres empresariales de primer nivel mundial, respaldados por una red de pequeñas y medianas empresas ágiles e innovadoras, distribuida a lo largo de todos los estados miembros.
- El desarrollo y preservación de capacidades industriales clave en Europa, disminuyendo la dependencia de suministradores ajenos en tecnologías de defensa, de modo que la UE mejore la seguridad del abastecimiento y sea capaz de desarrollar sus capacidades operativas.
- La implementación de la estrategia para Investigación y Desarrollo (R&T) aprobada por la EDA en 2008, alcanzando el objetivo del 2% del presupuesto de defensa para investigación, aumentando las sinergias entre la Comisión y la EDA para el desarrollo de tecnologías de uso dual, y creando un fondo fuera de las estructuras PCSD al que los estados contribuyan para financiar la cooperación público-privada.

7. De acuerdo con el “Objetivo de Capacidades Civiles 2010”, se mejora la capacidad de la UE de anticiparse, reaccionar, planear y ejecutar sus misiones civiles, para asegurar que se despliegan rápida y eficazmente.

Implica acciones como:

- Fortalecer la capacidad de la UE de planear y desplegar varias misiones simultáneas, en particular en situaciones de respuesta rápida.
- Desarrollar las herramientas de gestión adecuadas para la movilización eficaz de las capacidades necesarias para las misiones civiles.
- Mejorar el adiestramiento del personal que esté previsto desplegar, y fortalecer los equipos de respuesta civil.
- Desarrollar los aspectos administrativos, financieros, logísticos y de recursos humanos de las funciones de apoyo a la misión, incluyendo la optimización de las sinergias entre medios militares y civiles.
- Desarrollar estrategias nacionales para facilitar el despliegue del personal de la misión, y procurar el intercambio de buenas prácticas entre estados miembros.
- Fortalecer la coherencia y la sinergia entre las misiones de la PCSD y los restantes instrumentos a disposición de la UE.