

03/2014

8 enero de 2014

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

LA POLÍTICA COMÚN DE  
SEGURIDAD Y DEFENSA TRAS EL  
CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE  
2013

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA TRAS EL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE 2013

### Resumen:

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo de Jefes de Estado o de Gobierno no había abordado, en profundidad, los temas de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). No cabía esperar grandes cambios después de cuatro años, pero, como decía Jean Monnet, la integración se hace dando pequeños pasos hacia adelante y desde abajo, incluso sólo con el impulso de algunos países miembros. El Consejo, consciente de que el ambiente de crisis económica lo envuelve todo, ha preferido el modelo Monnet. Por ello, se ha dedicado a señalar el camino para iniciar el trabajo en tres grupos de actividades: incrementar la eficacia, la visibilidad y el impacto de la PCSD; impulsar el desarrollo de capacidades de defensa; y fortalecer la industria europea de defensa.

### *Abstract:*

*Since the entry into force of the Lisbon Treaty, the European Council of Heads of State or Government had not tried, relevant way, issues relating to the Common Security and Defence Policy (CSDP). After four years, no major changes could be expected, but, as Jean Monnet said, the integration is taking small forward steps and in a bottom-top approach, even only with the support of some member countries. The Council has preferred the model Monnet, aware that the environment of economic crisis envelopes everything. Therefore, it has been dedicated to point the way to start the work in three groups of activities: increasing efficiency, visibility and impact of the CSDP, promoting the development of defense capabilities and strengthening European defense industry.*

**Palabras clave:** Consejo Europeo, PCSD, Estrategia de Seguridad Europea, capacidades militares, industria europea de defensa.

*Keywords:* European Council, CSDP, European Security Strategy, military capabilities, European defense industry.

## LOS ANTECEDENTES DEL CONSEJO EUROPEO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, cabía esperar una mayor profundización en el proceso de integración de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), para hacerla más creíble y para permitir que la Unión Europea (UE) desempeñe un papel más relevante en el concierto internacional. Sin embargo, ha sido necesario esperar cuatro años para que la UE dedique un Consejo Europeo (CE) a los temas de seguridad y defensa, que se ha celebrado en Bruselas el pasado 19 y 20 de diciembre<sup>1</sup>.

¿Significa esto que los dirigentes europeos no conceden importancia a la PCSD? Si juzgamos únicamente por lo que dice el primer párrafo de las conclusiones del Consejo Europeo: "*La defensa es importante. Una política común de seguridad y defensa eficaz ayuda a aumentar la seguridad de los ciudadanos europeos y contribuye a la paz y a la estabilidad de nuestro entorno y del mundo en general*", deberíamos concluir que son conscientes de su importancia. Sin embargo, el hecho de que, en estos últimos años, la UE haya orientado la mayoría de sus esfuerzos a la gestión de la crisis económica y que haya estado sometida a tensiones internas, fruto de la proliferación de políticas de protección de los intereses nacionales, ha dificultado enormemente el progreso de la PCSD, que necesariamente se requiere unanimidad y solidaridad de los países miembros.

Aunque la crisis económica presenta ahora algunos claros que permiten prestar más atención a otros asuntos, el último Consejo no pudo sustraerse a la política económica y, además de los temas de la PCSD, se consideró necesario analizar el Mecanismo Único de Resolución, un pilar fundamental para la unión bancaria, y los progresos sobre el Pacto por el Crecimiento, el Empleo y la Competitividad. Así, de los 50 párrafos numerados que contiene el documento de conclusiones del Consejo, 23 están dedicados a temas económicos.

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 217/13), celebrado en Bruselas el 19 y 20 de diciembre de 2013. Disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf)

La idea de dedicar una especial atención a la seguridad y la defensa surgió en el Consejo Europeo<sup>2</sup> celebrado en Bruselas el 14 de diciembre de 2012 que, aunque se centró mayoritariamente en la política económica, se hizo eco de la necesidad de incrementar la eficacia y la visibilidad de la PCSD, consciente de que su ausencia repercute negativamente en el papel que la UE está desarrollando en el panorama internacional. A esto hay que añadir la reiterada preocupación, desde la Cumbre de Helsinki del año 2000, por las carencias de algunas capacidades críticas para la defensa, además de la necesidad de proteger y fortalecer el sector industrial europeo de la defensa. Con esta finalidad, solicitó a la Alta Representante que presentara un informe, antes de finales del pasado septiembre, como documento preparatorio para el Consejo de diciembre de 2013.

Este informe fue entregado en las fechas previstas, y se hizo público el 15 de octubre<sup>3</sup>. En él podemos leer las claves del contexto geopolítico actual: su volatilidad, la aparición de nuevos retos a la seguridad en forma de riesgos y amenazas, o el menor interés de EEUU por Europa como consecuencia del desplazamiento de sus intereses geoestratégicos hacia Asia-Pacífico. Con una Europa acostumbrada a ser la "Tierra Corazón" de la gran isla mundial, como explicaba Mackinder a comienzos del siglo XX, la UE corre el riesgo de quedar relegada a un segundo plano como actor internacional. Y lo que es más importante, está por determinar el impacto de la crisis económica en la arquitectura de seguridad de la Unión.

## LA OTAN, PIEDRA ANGULAR DE LA DEFENSA EUROPEA

En el campo estricto de la Defensa, la UE sigue depositando su confianza en la Alianza Atlántica, a pesar de que, de los 28 países miembros, 6 mantienen políticas de neutralidad o de no alineación, mientras que 22 pertenecen a ambas organizaciones. Recordemos la

---

<sup>2</sup> Unión Europea: *Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 205/12)* celebrado en Bruselas el 13 y 14 de diciembre de 2012, P. 9. Disponible en:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%20205%202012%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fes%2F12%2Fst00%2Fst00205.es12.pdf>

<sup>3</sup> Para más información sobre el citado informe, ver Laborie, M. "Preparando el Consejo Europeo de diciembre de 2013: Informe sobre la PCSD", Documento Informativo 27/2013 del IEEE. Disponible en [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2013/DIEEEI27-2013\\_Informe\\_PCSD\\_MLI.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI27-2013_Informe_PCSD_MLI.pdf)

salvaguardia que la Cláusula de Asistencia Mutua del Tratado de Lisboa<sup>4</sup> hace de los compromisos adquiridos en el ámbito de la OTAN, al establecer que *"Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad el artículo 51 de la Carta de NN.UU. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros"*. Un compromiso que debe tener en cuenta que *"Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros, que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta"*.

Por otro lado, es muy significativo que, antes de su reunión de diciembre pasado, el Consejo realizara un encuentro con el Secretario General de la OTAN, quien expuso los desafíos presentes y futuros de la seguridad, así como la satisfacción de la Alianza por los esfuerzos que actualmente está realizando la UE en este ámbito. Por su parte, el Consejo acordó a este respecto que la *"PCSD seguirá desarrollándose de forma plenamente complementaria con la OTAN en el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones"*.

Además, la crisis económica se ha traducido en reducciones en los presupuestos de defensa de los países europeos y estadounidense. Estados Unidos se ve obligado a adecuar el despliegue de sus fuerzas militares, desplazando el esfuerzo principal hacia Asia en detrimento de Europa, que cada vez deberá asumir el liderazgo en la resolución de conflictos en regiones de su interés, como el África Subsahariana; pero siempre con el apoyo indispensable de los EEUU.

Por todo ello, la UE es consciente de que debe asumir más responsabilidades en la gestión de crisis en su zona de seguridad con un mínimo de autonomía. Sin embargo, Europa se ha acostumbrado a la tutela militar de los EEUU, y todo indica que este es el peor momento para explicar a las opiniones públicas europeas que deben asumir sus responsabilidades de

---

<sup>4</sup> Unión Europea: Tratado de Lisboa" Artículo 27.7

seguridad, puesto que los estadounidenses ya no quieren o no pueden cubrirlas. En este ámbito, faltan presupuestos y pedagogía para explicar la existencia de riesgos y amenazas que suponen un desafío para la UE.

A todo esto hay que añadir la necesidad de contar con un mínimo de estructuras de mando y control, así como de capacidades civiles y militares. A pesar de ello, la política de no duplicar estructuras que ya están en funcionamiento en la OTAN dificulta a la UE una intervención rápida y eficaz en los primeros estadios de las crisis. Aunque la idea es que la UE pueda disponer de los recursos de la Alianza por los acuerdos Berlín Plus de 2003, la realidad es que estos sólo han podido ser implementados en la Operación Concordia (Macedonia) en 2003, que contó con apenas 300 efectivos activados durante seis meses, y en la operación Altea (Bosnia), lanzada en diciembre de 2004 con 7000 efectivos. Parece complicado que se puedan aplicar en nuevas operaciones, en especial por el permanente enfrentamiento entre Chipre y Turquía, y al uso que este último puede hacer de este instrumento para presionar con sus reclamaciones sobre el inicio de conversaciones de integración en la UE. A todo ello, hay que añadir la desconfianza de los países de la UE que no pertenecen a la OTAN respecto a que la dirección estratégica y operacional se realice desde un Cuartel General OTAN.

Sin duda, la UE necesita un cuartel general permanente, que es la única vía para resolver todos los problemas citados: un elemento esencial de mando y control para que los estados mayores militares, así como los gestores de las capacidades civiles a emplear, puedan planear y conducir las operaciones europeas. Este cuartel general favorecería la rapidez en las intervenciones para evitar la escalada de las crisis, y también la eficiencia en la gestión de las mismas con un enfoque integral, tanto en su planeamiento como en su ejecución.

Todos estos argumentos nos llevan a una conclusión, la defensa de los europeos sigue en manos de la OTAN: una organización que ha demostrado su eficacia en este campo desde su creación. Sin embargo, la colaboración entre la UE y la OTAN en el ámbito de la seguridad fuera del territorio de soberanía de la Unión se realizará sólo cuando los

intereses de ambas organizaciones se vean afectados. Con la geoestratégica de EEUU mirando hacia Asia–Pacífico, esa coincidencia de intereses en el campo de la seguridad está disminuyendo, no así en el de la defensa colectiva cubierta por el artículo 5 del Tratado de Washington, que seguirá totalmente activo.

### EL PERFIL ACTUAL DE LA PCSD

Para entender la escasa importancia que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene en el conjunto de las políticas y actividades que se realizan en el seno de la UE, nos basta con ver los recursos humanos que se dedican a gestionar cada actividad en las instituciones de la Unión. De los más de 40.000 hombres y mujeres de los 28 países miembros que trabajan para la UE, más de 23.600<sup>5</sup> lo hacen en la Comisión Europea; mientras que tan sólo unas 3.300 personas se dedican a la PESC y, de ellas, sólo 200 pertenecen al Estado Mayor de la UE.

A esto hay que añadir la reciente creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, con sus 141 oficinas abiertas a lo largo del mundo, aporta una mayor continuidad y coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común y, por lo tanto, también a la Política Común de Seguridad y Defensa.

En los cinco años transcurridos entre 2003 y diciembre 2008, la UE puso en marcha 23 operaciones de paz, mientras que en los últimos cinco años ha puesto en marcha sólo cinco operaciones: dos militares y tres civiles. La diferencia es notoria, y mucho más si tenemos en cuenta que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la UE dispone de mejores estructuras de decisión.

Es evidente que es más fácil lanzar operaciones civiles que militares, y los números así lo acreditan. La mayoría de las misiones realizadas han sido civiles, concretamente 19, frente a ocho de naturaleza militar; y sólo una ha sido de carácter cívico - militar, la llevada a cabo en Darfur (Sudan) entre julio de 2005 y diciembre de 2007. En la actualidad, del total de 28

---

<sup>5</sup> Según datos de la UE, obtenidos en su página web:  
[http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/europa\\_sp2\\_bs\\_cat-sexe\\_x\\_dg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf)

misiones aprobadas por la UE, cuatro militares y doce civiles permanecen abiertas. El número de efectivos de las operaciones militares también nos da una idea de la entidad del esfuerzo que realiza la UE. En la misión EUTM Somalia, hay aproximadamente 125 efectivos; en EUTM Mali, 500; en EUNAVFOR Atalanta despliegan aproximadamente 1.400 militares; y en EUFOR Althea, aún permanecen 800 efectivos. Además de las características y necesidades de cada misión, las más recientes han sido más restrictivas con el número de efectivos a su disposición.

Todos estos datos nos indican que, al menos en los últimos cinco años, la PCSD ha bajado su peso específico dentro de la Unión, y también su importancia tanto en la política europea como en la resolución de los conflictos regionales. Los motivos que pueden explicar esta disminución en el número de operaciones de la UE son las siguientes:

- La crisis económica y financiera de los países miembro de la UE, que obliga a recortar gastos en todas las partidas, y especialmente en aquellas que están más alejadas de la sensibilidad de la opinión pública.
- La falta de un verdadero sistema de financiación de las operaciones con cargo a la Unión, que es consciente de la necesidad de mejorar en este ámbito. Por ello, el Consejo Europeo de diciembre ha encargado la revisión el mecanismo Athena, sobre la base de un informe de la Alta Representante. Este mecanismo, creado en 2008 para sufragar los costes comunes de las operaciones de la UE, sólo cubre los costes comunes correspondientes a:
  - Cuarteles generales, comunicaciones, transportes y viajes
  - Reconocimientos previos (transporte, alojamiento, intérprete, etc.)
  - Indemnizaciones, almacenajes, etc.
  - Gastos de evacuaciones médicas.

El resto de los costes, que son la gran mayoría, corresponden a contribuciones de las naciones intervinientes (*NBC-Nation Borne Costs*).

- Las políticas de renacionalización, que dañan el proceso de integración y la solidaridad comunitaria.
- La falta de liderazgo franco británico, que es el más capacitado para impulsar la PCSD. A pesar de que el liderazgo predominante es el alemán, derivado de su mayor actividad económica, su opinión pública renuncia o se opone a impulsar iniciativas militares en materia de seguridad internacional. Por el contrario, cuando Francia y Reino Unido alcanzan acuerdos, como pasó en la Cumbre bilateral de Saint Malo en diciembre de 1998, la UE registra un importante avance en la integración de la PCSD.
- El desgaste militar y de la opinión pública, que se deriva de las numerosas operaciones de paz llevadas a cabo en los últimos 25 años.
- La falta de una definición de los intereses europeos, origen de la ausencia de criterios y de una estrategia adaptada a la situación actual, que permita establecer prioridades.
- El desplazamiento de los intereses estadounidenses de Europa hacia Asia - Pacífico, que desconcierta a una UE acostumbrada a estar bajo el paraguas estadounidense para resolver los problemas regionales, como ocurrió en Bosnia - Herzegovina o en Libia.
- No disponer de los recursos adecuados a cada situación, cuando la autonomía en la gestión de las crisis es cada vez más exigente.
- No contar con capacidad de respuesta rápida, para lo que se necesita un buen sistema de alerta temprana.

Por otro lado, las operaciones deben ser sostenibles en el tiempo y buscar el apoyo de las organizaciones regionales, como la Unión Africana o la CEDEAO. Además, es necesario evaluar el impacto de cada operación que lanza la UE, para medir su eficacia y adoptar las medidas adecuadas dentro de la PCSD.

Por último, y como apoyo a todo lo anterior, es evidente que la UE necesita una estrategia de comunicación que proporcione visibilidad a la PCSD. Con ello, es imprescindible

incrementar el fomento y la difusión de la cultura de seguridad y la defensa europea, que necesariamente deberá basarse en los impulsos de cada país en este campo.

### **NECESIDAD DE UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD**

Toda política de seguridad y defensa debe basarse en el establecimiento de una estrategia a largo plazo, en el fortalecimiento de unas capacidades coherentes con los objetivos y las líneas de acción establecidas, y en la consolidación de un sistema de toma de decisiones, que permita reaccionar con oportunidad y eficacia en cada caso.

Desde diciembre de 2003, la UE dispone de una Estrategia Europea de Seguridad<sup>6</sup>. Los numerosos cambios que se han producido en los últimos diez años, tanto en el panorama internacional como en la propia UE, aconsejan elaborar una nueva estrategia de seguridad o al menos revisar la existente. En este ámbito, el Consejo ha instado a la Alta Representante a que evalúe la incidencia de los cambios en el entorno mundial y a que presente un informe en 2015 sobre los desafíos y las oportunidades para la UE. Sin duda, este debería ser el primer paso para alcanzar una nueva estrategia de seguridad.

Para abordar una nueva estrategia europea de seguridad, sería necesario cumplir lo que establece el Tratado de Lisboa<sup>7</sup>: Al respecto de la PESC, incluidos los asuntos de defensa, el Consejo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos, definirá las orientaciones generales de la PESC y adoptará las decisiones que resulten necesarias.

La dificultad radica en establecer los intereses estratégicos europeos comunes, así como los riesgos y las amenazas que les afectan, en una organización de 28 países, que tienen visiones diferentes según su posición geopolítica. Mientras esta nueva estrategia no esté en marcha, permanecerá en vigor la de 2003, que establece criterios genéricos como los de

---

<sup>6</sup> Unión Europea: Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, aprobada el 12 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo. Este documento está basado en el denominado Documento Solana. Javier Solana presentó en diciembre de 2008 un informe en el que se actualizaban los riesgos contemplados en dicha estrategia.

<sup>7</sup> Unión Europea: Tratado de Lisboa. Artículo 11

ser más activos, más coherentes y más capaces. Difícil misión para una Europa que lejos de converger ante las dificultades, se renacionaliza.

Ante estas dificultades para elaborar una nueva estrategia europea de seguridad, la UE ha optado por desarrollar estrategias de segundo nivel, como las de ciberseguridad o de seguridad marítima. A propuesta de la Alta Representante, y en cooperación con la Comisión y de la Agencia Europea de Defensa, el CE de diciembre ha solicitado que la UE establezca un marco político para la ciberdefensa en 2014, que indudablemente será el primer paso para establecer una estrategia de ciberseguridad. No faltan voces que denuncian la poca ambición de este objetivo, y lo hacen cuando estamos hablando de un futuro inmediato, apenas un año, y en un ámbito que tiene la dificultad añadida de que el 80% de los sistemas susceptibles de ciberdefensa son de empresas privadas.

En este ámbito, la Alta Representante propuso de creación de la EU Agency for Network and Information Security, con el objetivo de desarrollar la interconectividad, que es un aspecto clave para el trabajo conjunto de estructuras civiles y militares, a la vez que se impulsa la cooperación con OTAN en la defensa del ciberespacio.

Más avanzada está la posibilidad de disponer de una estrategia de seguridad marítima, que el Consejo quiere aprobar en junio de 2014. Esta estrategia debe realizarse teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión y de los países miembros, y servirá de base para la elaboración de planes de acción con los que hacer frente a los desafíos de seguridad en la mar.

Por otro lado, la UE necesita una estrategia de seguridad energética y el Consejo pone tímidamente una primera piedra para satisfacer este requerimiento al indicar que *"la UE debe seguir reforzando la cooperación para hacer frente a los retos en materia de seguridad energética"*

Para paliar la escasez de capacidades civiles y militares, la Unión deberá desarrollar prioridades estratégicas y, sobre esta base, seleccionar las misiones a llevar a cabo en el marco de la PCSD.

Por último, también debe desarrollar nuevas estrategias regionales en zonas como el Golfo de Guinea, Cuerno de África, Norte de África; o revisar la estrategia de la UE para la seguridad y el desarrollo en el Sahel.

## **LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE LA PCSD**

A partir del informe y de las propuestas de la Alta Representante, el Consejo Europeo del pasado diciembre aprobó una serie de acciones a desarrollar agrupadas en los tres grupos que estableció el propio Consejo de 2012:

1. Incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de la Política Común de Seguridad y Defensa
2. Impulsar el desarrollo de capacidades de defensa
3. Fortalecer la industria europea de defensa

### **Incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de la Política Común de Seguridad y Defensa**

Además de todos los aspectos citados anteriormente, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de profundizar en el enfoque integral, *"incrementando las sinergias entre la PCSD y los actores que intervienen en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia para hacer frente a cuestiones horizontales como la migración ilegal, la delincuencia organizada y el terrorismo"*.

Por ello, el Consejo *"solicita avances en el desarrollo del apoyo de la PCSD para terceros Estados y regiones, con el fin de ayudarles a controlar la gestión de sus fronteras"*, como es el caso de las fronteras en el Sahel y el Magreb. En este asunto, el Consejo se queda muy corto en sus propósitos, ya que no afronta las causas de la inmigración ilegal, que requieren un mayor desarrollo en los países de origen.

Además, el Consejo deja constancia de su preocupación por la guerra en Siria y la crisis en República Centroafricana, y sin embargo no hace mención alguna de la situación en Mali. Con ello, parece olvidar que la estabilización de los post-conflictos es mucho más compleja

que la pacificación de los mismos, y que requiere más tiempo y más acciones rápidas y decididas. La UE debería considerar el Sahel como su frontera avanzada de seguridad, ya que en ella se asienta el crimen organizado, las rutas de narcotráfico y de migración ilegal y, sobre todo, los grupos terroristas yihadistas que pueden llegar a desestabilizar la región y que son una amenaza para la propia UE, especialmente para países como España. La falta de sensibilidad en este asunto parece estar asentada en la necesidad de abordar los asuntos más urgentes, en detrimento de los problemas que darán la cara a largo plazo y en la dificultad de llegar a acuerdos por unanimidad en una Unión donde hay sensibilidades muy diferentes en materia de riesgos y amenazas.

Las limitadas capacidades que la UE puede empeñar en una misión, así como el convencimiento de que la mayor eficacia de las intervenciones se obtiene con acciones rápidas antes de que escale el conflicto (gestión de crisis), hacen que el Consejo haga hincapié en la mejora de capacidades de respuesta rápida, basadas en unos *Battle Groups* más flexibles y desplegadas. Y añade a continuación, "*si los Estados miembros así lo deciden*", lo que implica, con escepticismo institucional, el reconocimiento de que el sistema actual no es eficaz. Estas unidades nunca han llegado a utilizarse, no están certificadas y no hay garantías de su interoperabilidad.

### **Impulsar el desarrollo de capacidades de defensa**

No se puede ser un actor internacional sin un mínimo de capacidades militares, que tengan un alto grado de disponibilidad y que hagan creíbles y respetables las decisiones propias.

La UE necesita resolver la fragmentación del sector defensa para remediar las carencias y evitar las duplicidades. El Consejo no duda en calificar de crucial el desarrollo de capacidades militares y, sin embargo, cae en generalidades en sus acuerdos y a pesar de que sus declaraciones en este sentido han sido frecuentes, tanto la UE como la OTAN, las carencias siguen estando presentes.

Según lo establecido en el Tratado de Lisboa<sup>8</sup>, "*los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo*"

Después de 21 años de andadura de la PESC, podemos afirmar que la UE no dispone de un mínimo de fuerzas que puedan ser desplegadas en un tiempo prudencial. Aunque sobre el papel dispone de los Grupos de Combate (*Battle Groups*), la realidad es que, desde su creación en 2007, nunca han podido ser empleados: entre otras razones, porque requieren mejorar sus posibilidades de uso mediante una organización basada en capacidades básicas y en la modularidad, para que con ello se puedan adaptar a diversos tipos de operaciones y ser la unidad base para la cooperación multinacional.

Otro aspecto reseñable se centra en el desarrollo del concepto de creación de nuevas capacidades mediante el "*Pooling and Sharing*" impulsadas por la EDA. En la medida de lo posible, se debería hacer buscando sinergias con el "*Smart Defence*" de la Alianza. Estas iniciativas, que deben ser complementarias y sinérgicas, se formalizaron en la Cumbre de Chicago<sup>9</sup> de la OTAN, celebrada los días 20 y 21 de mayo de 2012, donde la Alianza calificó a la UE como el socio esencial. Así, la asociación estratégica se convierte en un elemento fundamental en el marco de la actual situación de austeridad.

Proyectos como el transporte aéreo estratégico, el reabastecimiento en vuelo, los satélites de observación y de telecomunicaciones son apropiados para la aplicación del "*Pooling and Sharing*". En todo caso, es imprescindible hacer estudios prospectivos de necesidades a medio y largo plazo, y que estos orienten la actividad industrial.

Por otro lado, el Consejo mantiene el compromiso de materializar las capacidades clave con proyectos de los Estados miembros respaldados por la EDA.

---

<sup>8</sup> Unión Europea: Tratado de Lisboa, Artículo 27.3

<sup>9</sup> GARCIA SANCHEZ, Ignacio, "La Cumbre de Chicago. Relación OTAN y Unión Europea". Documento de Análisis 25/2012 del IEEE. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA25-2012\\_IJGS\\_Cumbre\\_de\\_Chicago\\_Relacion\\_OTAN-UE.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA25-2012_IJGS_Cumbre_de_Chicago_Relacion_OTAN-UE.pdf)

Con todo, y teniendo en cuenta que los distintos sistemas pertenecen a los Estados miembros, el Consejo Europeo acoge con satisfacción:

- Los preparativos de un sistema europeo de aeronaves no tripuladas, que debería estar en servicio entre 2020 y 2025, así como la creación de una comunidad de usuarios de los UAV entre los países que disponen de estos sistemas. El CE se propone establecer una reglamentación antes del final del 2016, para que los UAV se puedan integrar en el Sistema Europeo de Aviación, lo que favorecerá su empleo y el entrenamiento de los pilotos. La UE dispondrá de presupuesto en I+D para estos sistemas este mismo año.
- El sistema de reabastecimiento en vuelo, que actualmente está en desarrollo, y que debe aumentar el número de aparatos y disminuir la fragmentación existente hoy en día.
- La colaboración entre los países miembros, la Comisión y la EDA en la preparación de los próximos satélites de comunicación de uso gubernamental, para lo que en este año se creará un grupo de usuarios.
- El desarrollo de un plan de trabajo en la ciberdefensa, que incluye ejercicios y mejoras en la cooperación civil y militar, basándose en la futura Estrategia de Ciberseguridad de la UE.

Además, el Consejo muestra su preocupación por la necesidad de implantar una correcta planificación basada en la transparencia informativa de los planes nacionales, de forma que se facilite la convergencia de las necesidades y los plazos de disponibilidad de las capacidades.

Así mismo, considera que el Mando Europeo del Transporte Aéreo (EATC) constituye un modelo de cooperación que puede ser reproducido en otros ámbitos. Este Mando fue creado en 2007 por Alemania, Bélgica, Francia y Holanda, al que posteriormente se sumó Luxemburgo, y al que España se incorporará, previsiblemente, en julio de este año.

Todas estas formas de dotarse de capacidades podría inscribirse en la cooperación estructurada permanente contemplada en el Tratado de Lisboa<sup>10</sup>: *“Los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes, establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión”*.

La EDA debe analizar, e informar al CE antes de terminar 2014, la manera en que los países miembros puedan cooperar más eficazmente en proyectos que impliquen contratos agrupados.

Para finalizar, el CE considera necesario implementar un Plan de Desarrollo de Capacidades Civiles. La Alta representante planteó la creación de una red de expertos civiles y militares en las oficinas del Servicio Europeo de acción Exterior, así como crear un "Crisis Response Center" situado en la Comisión, buscando un mayor equilibrio en la distribución del personal según su procedencia geográfica, género y formación (diplomáticos, militares, agentes temporales, etc.)

### **Fortalecer la industria europea de defensa**

Europa necesita una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITDE) que sea más competitiva, innovadora, sostenible e integrada. Por otro lado, es fundamental que el mercado de defensa funcione sobre la base de la apertura, la igualdad de trato y de oportunidades y la transparencia para todos los proveedores europeos.

Por estos motivos, el CE considera esencial mantener los conocimientos especializados en tecnologías vitales para la defensa, y por ello es indispensable maximizar sinergias entre la investigación nacional y la de la UE. Esto exige fomentar las tecnologías de doble uso civil-militar y el refuerzo de la innovación.

Además, se considera necesario que la EDA y los organismos europeos de estandarización establezcan un mecanismo para redactar estándares específicos europeos para productos y aplicaciones militares. La EDA y la Comisión prepararán un programa de trabajo que desarrolle normas industriales de defensa para antes de mediados de 2014.

---

<sup>10</sup> Unión Europea: Tratado de Lisboa, Artículo 27.6

En este ámbito, un aspecto relevante es el papel que se quiere otorgar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en el mercado europeo de la defensa como suministradoras transfronterizas. Para ello, la Comisión deberá investigar las posibilidades de adoptar medidas que favorezcan la participación de las PYMES de los países miembros en las cadenas de suministro. De esta forma, se facilita su acceso a los proyectos de seguridad y defensa con financiación europea. Esto podría favorecer la competitividad de no pocas empresas de países pequeños y medianos.

También hay que explorar, en coordinación con la EDA, nuevas formas de promoción de las herramientas ya existentes, que faciliten y garanticen la selección de estándares de buenas prácticas en las adquisiciones de defensa.

En suma, es imprescindible un incremento de las sinergias en el desarrollo de las capacidades necesarias, en combinación con la búsqueda de una mayor competitividad en terceros mercados. Sin duda, un largo camino no exento de grandes dificultades para una UE sin liderazgo en seguridad y defensa y en situación de debilidad económica: un preocupante panorama que es la principal amenaza a la que hoy nos enfrentamos.

## CONCLUSIONES

El Consejo Europeo de diciembre ha tratado de forma significativa los asuntos relativos a la PCSD y, por sí misma, esta es una buena noticia. En esta reunión se han puesto de manifiesto, una vez más, muchas de las carencias que lastran el avance hacia una mayor integración en seguridad y defensa. Además, se ha vuelto a escenificar la dependencia de la defensa europea de la OTAN y sus capacidades y estructuras militares.

En el momento actual, la amenaza que más repercute en la seguridad de los europeos es la crisis económica, que está lastrando los procesos de integración. Como señalaron Jaques Delors y Martin Schulz<sup>11</sup>, "*debemos admitir los problemas vinculados a la coyuntura*

---

<sup>11</sup> DELORS, Jaques y SCHULZ, Martín: *Opciones, necesidades y desafíos de la cohesión*, artículo publicado en El País el 5 de julio de 2006

Disponible en <http://www.caffereggio.net/2006/07/05/opciones-necesidades-y-desafios-de-la-cohesion-de-jacques-delors-y-martin-schulz-en-el-pais/>

*económica en Europa y en el mundo, teniendo cuidado de no proyectar tal coyuntura en el futuro como si fuera una fatalidad hasta el punto de que toda programación acabara resultando obsoleta".* Por ello, y más que en cualquier tiempo pretérito, parece necesario plantearse objetivos de largo recorrido, y no solo planes para sortear los problemas de la crisis.

La UE está siguiendo la técnica de Jean Monnet, que consideraba que la integración debía comenzar por la economía, dejando la política relegada a un segundo plano. Pero sobre todo, Monnet era partidario de la integración basándose en pequeños pasos adelante, a veces dados únicamente por un grupo de países miembros. El Consejo Europeo impulsa la realización de diversos planes y normativas para lograr una PCSD más eficiente, que sea capaz de dotarse de las capacidades críticas de las que ahora carece, y, al mismo tiempo, eliminar duplicidades.

Tras cuatro años de letargo, el Consejo está promoviendo pequeños pasos hacia adelante en la PCSD. Ahora, la incertidumbre es si estos avances son suficientes y necesarios para hacer frente a los problemas que la Unión Europea deberá afrontar en la próxima década.

En el ámbito de las estrategias, la Unión parece progresar en su planificación mediante la elaboración de estrategias transversales como las de ciberseguridad, la de seguridad marítima o la de seguridad energética.

Por último, la crisis económica ha dañado gravemente los presupuestos en inversiones para nuevos sistemas de armas, por lo que la industria de la defensa ha dejado de recibir encargos, poniendo en peligro su continuidad y la de su I+D+I.

A tenor de todas estas consideraciones, no cabía esperar grandes cambios en la reunión del Consejo del pasado diciembre, y más aún después de cuatro años de bajo perfil en el ámbito de la PCSD. El Consejo, consciente de que el ambiente de crisis económica lo envuelve todo, ha preferido el modelo Monnet, y con ello se ha dedicado a señalar el camino para iniciar el trabajo en tres grupos de actividades: Incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de la Política Común de Seguridad y Defensa, impulsar el desarrollo de capacidades de defensa y fortalecer la industria europea de defensa. En todos ellos, la Cooperación Estructurada Permanente puede y debe jugar un papel relevante en una Unión de 28 países.

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Volviendo a citar a Delors y Schulz, «es necesario que los dirigentes europeos no se planteen únicamente lo que Europa puede hacer por ellos, sino que se pregunten lo que ellos están dispuestos a hacer por Europa». Cuanto más pronto lo hagan, mucho antes la Unión Europea, y principalmente los europeos, podrán fortalecer su seguridad y defensa, así como consolidar el papel que les corresponde en el concierto internacional.

*Miguel Ángel Ballesteros Martín  
General Director del IEEE*