

27/2013

28 octubre de 2013

*Mario Laborie Iglesias*

PREPARANDO EL CONSEJO  
EUROPEO DE DICIEMBRE 2013:  
INFORME SOBRE LA PCSD

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## PREPARANDO EL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE 2013: INFORME SOBRE LA PCSD

### Resumen:

El pasado 15 de Octubre, Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Directora de la Agencia Europea de Defensa, hizo público su informe sobre la Política Común de Seguridad y Defensa europea. Este informe propone reforzar dicha política común en tres áreas: incrementando su visibilidad, mejorando las capacidades de defensa europeas y reforzando la industria de defensa europea. El presente Documento Informativo ofrece los principales aspectos del informe de la señora Ashton que servirá de base a las discusiones del Consejo Europeo del próximo mes de diciembre.

### Abstract:

*On October 15th, Catherine Ashton, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Head of the European Defense Agency, issued her report on the Common Security and Defense Policy. That report proposes to reinforce the above mentioned common policy in three areas: increasing its visibility, improving European defense capabilities and reinforcing the European defense industry. This IEEE Document offers the principal aspects of lady Ashton's report that will be used as a basis for discussions by the next European Council in December.*

### Palabras clave:

Unión Europea, Catherine Ashton, Política Común de Seguridad y Defensa, informe, Consejo Europeo.

### Keywords:

*European Union, Catherine Ashton, Common Security and Defense Policy, report, European Council.*

En diciembre de 2012, el Consejo Europeo solicitó a la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Directora de la Agencia Europea de Defensa, Catherine Ashton, que ofreciese opciones y propuestas para fortalecer la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (UE). De acuerdo a aquella solicitud, el pasado 15 de octubre, la señora Ashton publicó su informe<sup>1</sup> sobre la PCSD.

Dicho documento, que servirá de base para las discusiones de los líderes europeos en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, se encuentra estructurado en dos apartados: el primero ofrece una visión general del contexto estratégico, mientras que el segundo propone acciones para fortalecer la PCSD. Además, el documento expone los elementos que deberían ser considerados por los líderes europeos para proporcionar la tan deseada dirección estratégica que la PCSD europea precisa. En los siguientes párrafos se ofrecen los principales contenidos del informe de la Alta Representante.

## EL CONTEXTO ESTRATÉGICO

En la actualidad el contexto estratégico está caracterizado por cuatro factores: su creciente volatilidad, a escala global y regional, la aparición de nuevos retos para la seguridad, el giro de EEUU hacia el Pacífico y el impacto de la crisis financiera.

La aparición de nuevos actores, favorecidos por los modernos patrones de interdependencia, está aumentando la fragilidad de los Estados, lo que supone cambios en la estructura de poder internacional y una creciente complejidad e incertidumbre del mundo en su conjunto.

Junto a las amenazas tradicionales –proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, Estados fallidos, conflictos regionales o crimen organizado– existen también otras nuevas, como los ciberataques, a los que hay que añadir los nuevos riesgos surgidos como consecuencia del cambio climático, o de la competencia por la energía, el agua y otros recursos.

Para afrontar estos riesgos y amenazas el vínculo transatlántico continúa siendo crucial para Europa. Pero dado el creciente interés geoestratégico de EEUU en la región del Pacífico, los europeos deben asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad y en la de su vecindario. Para ello, y a la vista de las operaciones militares recientes, en las que se manifestaron considerables carencias<sup>2</sup>, Europa necesita desarrollar la gama completa de instrumentos, incluyendo su capacidad defensiva, de disuasión y proyección, teniendo en cuenta sus intereses y la evolución geoestratégica mundial.

Así, la UE debe hacer frente a crecientes retos en un contexto estratégico en continuo cambio, al mismo tiempo que la crisis financiera afecta cada vez más a sus capacidades de

---

1 “Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence”. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy”. 15.10.2013. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf)

2 Entre estas carencias se citan explícitamente: repostaje en vuelo, transporte estratégico, inteligencia y vigilancia.

seguridad y defensa. En este marco, la señora Ashton propone las siguientes prioridades para la Unión: capacidad para actuar decisivamente a través de la PCSD como un proveedor de seguridad –autonomía estratégica–; proteger sus intereses y proyectar sus valores mediante la contribución a la seguridad internacional –proyección del poder–; colaborar con sus socios en la gestión de crisis; capacidad de actuación en tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio; y utilización del enfoque integral<sup>3</sup> para el desarrollo de capacidades.

Como demuestran los logros conseguidos en los últimos años, la UE se ha convertido en un proveedor de seguridad efectivo. Pero, la PCSD revela importantes deficiencias, como la ausencia de una visión común a largo plazo sobre su futuro, la dificultad para que los Estados miembros acepten los riesgos y costes de las operaciones en el exterior, y la carencia recurrente de capacidades.

La combinación de un mayor número de retos con la contracción de los recursos financieros disponibles señala una creciente interdependencia dentro de la UE para proporcionar seguridad a sus ciudadanos de forma efectiva. La paz y seguridad de Europa ha sido siempre un prerequisite para su bienestar económico; ahora, se necesita evitar que las dificultades económicas de Europa afecten a sus capacidades para afrontar los retos de la seguridad y defensa.

## PROPUESTAS Y ACCIONES PARA FORTALECER LA PCSD

De acuerdo al contexto estratégico definido anteriormente, en este segundo apartado se desarrollan algunas sugerencias y propuestas para lograr que la UE sea percibida como un proveedor de seguridad fiable cuando las circunstancias así lo demanden. Estas propuestas están divididas en tres categorías: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; potenciar el desarrollo de capacidades; y, fortalecer la industria de defensa europea.

### 1. Incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD.

Para este fin, se proponen las siguientes medidas.

- *Desarrollar el enfoque integral para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización.* Se trataría de utilizar de forma coherente los diversos instrumentos y políticas de las que dispone la Unión y que constituyen su principal activo. Entre las acciones específicas para este fin, en el informe de la Alta Representante se propone, entre otras, la elaboración o la actualización de las estrategias de seguridad regionales –como las de Sahel, Cuerno de África, o Afganistán/Pakistán–.
- *Trabajar con los socios.* El enfoque integral de la PCSD, como proyecto abierto, requiere colaborar con los socios de la UE. Por esta razón, una cooperación sólida y coherente UE-OTAN es tan importante como siempre. Además, se trata de fortalecer las relaciones con la ONU, la Unión Africana, y los países no EU aliados en la OTAN. Por otro lado, se considera que el apoyo al desarrollo de capacidades de los socios locales o regionales –por ejemplo, Níger, Mali, o Somalia–, a través del adiestramiento de sus fuerzas de seguridad nacionales se ha convertido en un

---

3 Uso de los diversos instrumentos a disposición de la UE de una forma coherente, estratégica y efectiva.

elemento clave para la construcción de la arquitectura de paz y seguridad africana.

- *La “seguridad en red” – respuesta a los retos de seguridad.* En el mundo moderno actual, la seguridad de las redes cibernéticas, espaciales y energéticas resulta crucial. Por ello, la UE debe adoptar acciones en apoyo a estas redes, tales como asegurar la integridad de los sistemas e infraestructuras o el desarrollo de documentos marco que definan la división de tareas entre los Estados miembros y la UE.
- *Incrementar la capacidad de gestionar los retos marítimos y fronterizos.* Para convertirse en un socio creíble y efectivo, la UE precisa un enfoque estratégico, eficiente y coherente de la seguridad marítima. Además, es preciso mejorar la capacidad de control de las fronteras de los países vecinos, ya que su vulnerabilidad supone una amenaza para Europa.
- *Permitir el despliegue de los medios requeridos de forma oportuna y efectiva en el amplio espectro de las operaciones de gestión de crisis.* La UE necesita ser capaz de movilizar rápidamente los medios e instrumentos que una crisis dada precise. En este sentido, el informe objeto de este texto sugiere mejorar el planeamiento y conducción de las operaciones civiles y militares. En este último caso, se hace una especial mención a los “EU Battlegroups” como uno de los elementos del concepto de Respuesta Rápida de la UE. Por otro lado, debe considerarse todo el potencial que ofrece el artículo 44 del Tratado de Lisboa –encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión–.
- *Incrementar la prevención de conflictos y la gestión del posconflicto.* Para estos casos, se requiere desarrollar un sistema de alerta temprana y una programación conjunta de la asistencia proporcionada tanto por la UE como por los países miembros.
- *Mejorar la visibilidad de la PCSD.* La interacción y cooperación entre los distintos sistemas educativos y el desarrollo de una campaña divulgativa son algunas de las actividades propuestas para este campo.

## 2. Potenciar el desarrollo de capacidades.

Esta segunda categoría de propuestas incluye cuatro medidas.

- *Permitir una cooperación europea en defensa más sistemática y a largo plazo.* La cooperación permite a los Estados miembros desarrollar, adquirir, operar y mantener capacidades de forma conjunta. Así, la iniciativa de “pooling and sharing” ofrece una oportunidad para el mejor uso de la economía de escala y potenciar la efectividad militar. La Cooperación Permanente Estructurada, que señala el tratado de Lisboa, brinda también opciones de colaboración que deben ser exploradas.
- *Focalizarse en el suministro de capacidades clave.* Estas capacidades serían: Repostaje en vuelo, sistemas aéreos pilotados a distancia, comunicaciones satélite, obtención de imágenes de alta resolución vía satélite, y ciberdefensa.
- *Facilitar las sinergias entre las iniciativas bilaterales, subregionales, europeas y multilaterales.* En este punto, la Agencia Europea de Defensa (EDA en siglas en inglés) puede convertirse en el marco general para la adopción de medidas encaminadas a

facilitar la coordinación, potenciar la transparencia y compartir las lecciones aprendidas.

- *Capacidades civiles*. La mayoría de las misiones PCSD son civiles por lo que la generación de estas capacidades son una prioridad, al mismo tiempo que un reto. Dado que las dimensiones internas y externas de la seguridad tienden a confundirse la UE debe fortalecer los lazos entre la PCSD y el área de Libertad/Seguridad/Justicia. Asimismo, es preciso involucrar de manera más estrecha a EUROPOL y FRONTEX en las misiones PCSD y en general en las relaciones externas de la UE.

### 3. Fortalecer la industria de defensa europea

La Comisión Europea publicó en julio de 2013 un memorando<sup>4</sup> en el que se exponían un conjunto de medidas para reforzar la Base Industrial y de Defensa Europea (EDTIB en siglas en inglés) y que se consideran complementarias a las expuestas por el *Informe Ashton* que se resumen a continuación:

- *Hacer que sea una realidad una EDTIB más integrada, sostenible, innovadora y competitiva*. El declive de los presupuestos de defensa de los países europeos junto con la fragmentación de la demanda y de los requerimientos de suministro ponen en riesgo la sostenibilidad de esta industria. Las pequeñas y medianas empresas del sector son cada vez más una fuente de innovación y actúan como un factor clave de la competitividad. Por ello, el apoyo a estas empresas debe reforzarse. Asimismo, se debe incentivar la competitividad de la EDTIB mediante la realización de programas y adquisiciones entre varios países.
- *Estimular las sinergias entre la investigación y desarrollo civil y de defensa*. Con este fin se propone, entre otras acciones, realizar una estrategia integral de investigación para explotar las sinergias entre los programas nacionales de doble uso y la investigación europea.

### EL CAMINO A SEGUIR

El Consejo Europeo de diciembre brinda una oportunidad para que los Jefes de Estado o de Gobierno europeos proporcionen una dirección estratégica a la PCSD y a la cooperación en defensa de acuerdo a lo estipulado en el Tratado de Lisboa. La Alta Representante propone, para este fin, tres elementos: primero, alcanzar resultados concretos en los proyectos de capacidades; segundo, desarrollar ulteriores tareas en ciertas áreas; y tercero, identificar un proceso de seguimiento para supervisar el progreso realizado y proporcionar nuevos ímpetus.

---

4 “Towards a more competitive and efficient defence and security sector”. 24.07.2013. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-722\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-722_en.htm). Entre las medidas que este memorando propone destacan: fortalecer el mercado interno europeo para la defensa y seguridad, mejorar la competitividad de la industria europea de defensa o explotar la investigación de doble uso.

## CONCLUSIONES

El pasado verano la señora Asthon presentó un documento preliminar que fue criticado desde algunas instancias europeas por su falta de concreción, lo que obligó a su rectificación. Pero, pese a los cambios realizados, el informe definitivo presentado el 15 de octubre mantiene vaguedades que pueden dificultar que los líderes europeos se centren en lo que es esencial y eviten lo accesorio. La creciente renacionalización de la política europea, las restricciones generalizadas en los presupuestos de defensa, la deficiente solidaridad entre los países miembros, y la ausencia de una visión europea sobre los riesgos y amenazas compartidos suponen retos trascendentales para la PCSD. Por ello, por encima de cualquier otro asunto, el Consejo Europeo de diciembre deberá decidir cuál es el papel que tienen que jugar los medios militares en la política exterior de la UE y bajo qué condiciones pueden ser utilizados. Sin una decisión en este sentido, la UE seguirá careciendo de una política de seguridad y defensa coherente con sus valores e intereses.

*Mario Laborie Iglesias  
TCOL.ET.ART.DEM  
Analista Principal del IEEE*