

# Una propuesta de LIBRO BLANCO PARA EUROPA

**Mario A. Laborie Iglesias**

Teniente Coronel

Analista. Instituto Español de Estudios Estratégicos

**E**N diciembre del pasado año 2009, entró en vigor el nuevo Tratado de Lisboa que modifica de forma significativa el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Algunas de las reformas más importantes que introduce el nuevo Tratado tienen que ver con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en particular con la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD).

Según el Tratado de Lisboa, la PESD, que pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tiene el objetivo ambicioso de definir una defensa común para la Unión Europea (UE). Con todo ello, los Estados parte del Tratado buscarían reforzar el papel de la UE en el entorno geopolítico internacional con la intención de evitar el progresivo deterioro de la influencia de Europa como actor global.

En consecuencia, algunos analistas han indicado que para lograr el citado objetivo señalado en el Tratado de Lisboa es requisito ineludible expandir la PESD actual. Hay que recordar que la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada en diciembre de 2003, ha constituido el pilar fundamental sobre el que la PESD se ha asentado en los últimos años, estableciendo «principios y objetivos claros para avanzar en los intereses en la seguridad de la UE». Sin embargo, es de común entendimiento que la EES, incluyendo también el informe sobre su implementación presentado en diciembre de 2008 por el entonces Alto Representante de la UE, Javier Solana, es demasiado general y debe

ser desarrollada en aspectos concretos. Así en lo que respecta al sector de la seguridad y defensa algunos han apuntado que este desarrollo debería realizarse a través de la elaboración de un *Libro Blanco*.

En consonancia con sus procedimientos regulares, la UE ha publicado en los últimos años diversos *Libros Blancos* que contienen propuestas de acción en un ámbito específico y sirven de guía política comunitaria sobre el mismo. Por ejemplo, el último ha sido el titulado *Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación* de abril de 2009. Bajo estas premisas y en un intento de contribuir al debate sobre el asunto de la seguridad y defensa europea, en febrero del presente 2010, fue presentado un documento de trabajo, escrito en inglés, bajo el título *European Union Security and Defence White Paper: A Proposal*. Concebido originalmente por la Fundación Alternativas y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el documento de trabajo, obviamente de carácter no-oficial, pretende «fortalecer las posiciones comunes en las cuestiones estratégicas relevantes de esta era y quizás contribuir a hacer realidad la idea de una seguridad y defensa de la Unión en la próxima década».

El trabajo está firmado por varios autores pertenecientes a reconocidos *think tanks* europeos: Borja Lasheras de la Fundación Alternativas (España) y Christoph Pohlmann y Christos Katsioulis de la Friedrich-Ebert-Stiftung (Alemania). Asimismo, también ha participado en la redacción del texto Fabio Liberti del Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS-Francia).



### UNA REFORMA NECESARIA

El primero de los seis apartados en los que se encuentra dividida la *Propuesta de Libro Blanco sobre la seguridad y defensa de la Unión Europea* expone las razones por las que la seguridad y defensa europea precisa del mismo. El punto de partida es, según los autores, que todos los países europeos son ineficaces a la hora de tratar con los temas clave que sobre seguridad existen en la actualidad, ya que los intereses nacionales prevalecen sobre los comunitarios europeos. Por consiguiente, tal y como el propio Tratado de Lisboa señala, se hace

presenta, pues, como un elemento dentro de la necesaria revisión estratégica integral del rol y ambiciones europeas que debe conllevar al desarrollo de una «política común de seguridad y defensa» real en el marco temporal 2010-2020.

El segundo apartado del documento de trabajo está dedicado a las prioridades y criterios de actuación de la UE para responder a las amenazas existentes. Teniendo en cuenta la EES, los autores señalan las siguientes amenazas como prioridades clave para la seguridad europea: primero, la proliferación de armas de destrucción masiva, en par-

## El amplio espectro de amenazas y riesgos, junto a los limitados recursos disponibles, señalan la urgencia de clarificar las guías de actuación en materia de Defensa

precisa una PESD mejorada y ampliada, en la que queden nítidamente clarificados los criterios y principios de intervención en caso de crisis, así como los medios y capacidades a utilizar en la misma.

Sin embargo, en estos momentos no existe una dirección estratégica para la PESD, es decir, se carece de una visión común sobre la seguridad y defensa europea. Este hecho impide a los europeos la proyección de su «poder» colectiva y efectivamente. El *Libro Blanco* se

titular en los países vecinos de la UE; segundo, un ataque armado contra un miembro de la UE, aunque en este punto el documento indica que un ataque de este tipo no parece inminente en Europa, sus implicaciones hacen preciso que un futuro *Libro Blanco* tenga en cuenta aspectos tales como el nuevo principio de solidaridad emanado del Tratado de Lisboa así como las salvaguardias que en materia de defensa colectiva proporciona la OTAN, al menos para 21 de los países



Hélène Gicquel

membros de la UE que también son parte del Tratado de Washington; tercero, los conflictos regionales incluyendo los que ocurren en el interior de los Estados; cuarto y relacionado con el anterior, los Estados fallidos; quinto, el terrorismo internacional y la posibilidad de que éste adquiriera armas de destrucción masiva; y sexto, el cambio climático señalado como un reto real y un factor de inseguridad e inestabilidad para las próximas décadas.

En lo que respecta al ámbito geográfico, el texto analizado indica que deben ser objeto de atención preferente para la UE el Oriente Próximo, el Norte de África, los Balcanes, el Cáucaso y los países de Asia Central. A estas áreas geográficamente cercanas a Europa cabe añadir otras que requieren asimismo de atención por parte de la UE debido a ciertas razones tales como la dependencia energética o la responsabilidad de proteger que emana del concepto de Seguridad Humana. Así es preciso prestar atención también a los Estados fallidos africanos, Latinoamérica y al Océano Ártico. El amplio espectro de amenazas y riesgos, junto a los limitados recursos disponibles señalan la urgencia

en clarificar las guías de actuación de los países europeos. Por lo tanto, la UE necesita consensuar los criterios a la hora de iniciar una misión PESD. Para ello, la principal preocupación debería ser tratar de resaltar el papel y las responsabilidades de Europa en la seguridad colectiva y no la mera visibilidad de las misiones, como ha sido el caso en ciertas ocasiones. La cuestión que entonces se formula es qué tipos de misiones debe llevar a cabo la UE para incrementar la efectividad de la PESD. En este punto los autores del documento de trabajo señalan dos grandes grupos de misiones:

Las misiones Petersberg fuera de los límites territoriales de la UE, con un nivel de ambición de dos operaciones simultáneas con un total de 10.000 efectivos, pudiendo realizar todo el arco de posibles tareas que irían desde las operaciones de establecimiento de la paz (peacemaking) a las de mantenimiento de la paz (peacekeeping).

Y en el interior de la UE, misiones relacionadas con las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad que el nuevo Tratado señala y que son relevantes de una forma directa, en la seguridad de todos los ciu-

daños europeos, en caso de una agresión armada, ataque terrorista o un desastre natural.

Ya en el tercer apartado del documento examinado, la atención se centra en el marco que es preciso elaborar para alcanzar una política común de seguridad y defensa. Pese al desarrollo indudable que la PESD ha conseguido en el último decenio, dos deficiencias fundamentales complican este objetivo. Por un lado, se constata que los compromisos sobre capacidades clave que los países europeos habían adquirido casi desde el mismo nacimiento de la PESD no han sido cumplidos, y por otro no existe una sólida base institucional que permita la toma de decisiones de una manera efectiva.

### **MULTILATERALISMO EFECTIVO**

Para superar esta situación, el pleno desarrollo del Tratado de Lisboa debe constituirse en el objetivo prioritario. El nuevo presidente estable del Consejo Europeo y el Alto Representante en asuntos de Política Exterior y Seguridad, figura muy reforzada tras la entrada en vigor de la modificación del Tratado de la Unión, deben impulsar una política común que haga de la PCSD una verdadera herramienta de la PESD. Bajo este marco general, se hace preciso reforzar las instituciones actuales conformando una cultura europea de defensa. Además, una más fuerte ligazón entre PESD/PCSD y la acción exterior de la UE, a través del futuro Servicio de Acción Exterior Europeo, y la creación de un Consejo de Ministros de Defensa son elementos que tendrían que ser tenidos en cuenta.

Asimismo, las diferencias entre los distintos miembros de la UE junto con la toma de decisiones por unanimidad, práctica común en el UE, dificultan el desarrollo de la PCSD. Para allanar esta dificultad,

capacidades que aseguren la autonomía de las operaciones que la UE decida lanzar; y tercero, avanzar hacia una financiación común de todas las diferentes operaciones en el continente europeo.

La progresiva implantación de la PCSD debe asentarse sobre el precepto de multilateralismo efectivo. A este respecto, las asociaciones de la UE con otros actores internacionales en materia de seguridad y defensa adquieren gran importancia. Caso por caso, el cuarto apartado del documento de trabajo sugiere cómo tendrían que ser estas asociaciones, en las que las concernientes a las relaciones UE-OTAN y la UE-EE.UU. son entendidas como fundamentales para Europa.

En estos momentos y por diversas razones, la relación entre la UE y la Alianza Atlántica se encuentra privada de un diálogo estratégico que pone en riesgo la facultad de ambas para llegar a acuerdos en materias de común interés, además de impedir la complementariedad de actuación. Se hace por lo tanto preciso un realineamiento estratégico entre estas dos organizaciones.

No se trataría de sustituir a la OTAN como un sistema de defensa colectiva sino de conseguir una división de las tareas en materias relativas a seguridad y gestión de crisis. Pero para ello, por un lado la UE debe desarrollar el potencial de la PESD a través de más y mejores capacidades y por otro lado la OTAN debe aceptar la autonomía de actuación de la UE. En este punto la revisión de los acuerdos de cooperación Berlín Plus se antoja esencial. Tal y como la EES recuerda, los EEUU son el socio clave de la UE, de ahí la importancia de mantener y ampliar la cooperación entre las dos orillas del Atlántico. Con esta base, las relaciones UE-EEUU en cuestiones de seguridad deben ser tratadas en el entorno de una Asociación de Seguridad UE-EEUU que trascienda lo meramente relativo a la defensa y por ende a la OTAN.

## **El documento de trabajo propone la creación de un Cuartel General Operacional para mejorar el desarrollo y control de las misiones de la UE**

dos de los instrumentos quizás más importantes que el nuevo Tratado proporciona para avanzar hacia los objetivos señalados son la Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada. Su aplicación, y a riesgo de establecer una Europa de la defensa de varias velocidades, permitiría materializar la voluntad política de un grupo de países más comprometidos en seguridad y defensa y con ello conseguir progresos prácticos hacia la meta de una defensa común.

Además de lo ya indicado, el documento de trabajo efectúa otras trayentes propuestas con el fin de mejorar la acción de la UE en el campo de las operaciones de gestión de crisis, auténtico motor de la PESD: primero, creación de un Cuartel General Operacional (EUOHQ) donde en aplicación estricta del enfoque integral para las operaciones de gestión de crisis se integren el planeamiento y conducción de las capacidades civiles y militares de la UE; segundo, ampliación de los cometidos de la Agencia Europea de Defensa (EDA en sus siglas en inglés) que debe convertirse en un auténtico catalizador de la investigación y desarrollo tecnológico de la defensa europea para lograr las

### **COORDINACION CIVIL Y MILITAR**

Es del todo claro que los retos de la UE en materia de seguridad y defensa no pueden ser afrontados sin los adecuados medios y capacidades. Como ya ha sido mencionado, los Estados miembros han incumplido sus compromisos a la hora de dotarse de ciertas capacidades civiles y sobre todo militares para poder ejecutar de manera eficaz las misiones PESD. El quinto apartado del texto objeto de análisis está destinado a este asunto.

En nuestros días, la expansión de la dimensión civil de la PESD se ha obstaculizado por la generalizada falta de coherencia, tanto interna de la propia PESD, como entre ésta y la Comisión de la UE encargada de los aspectos supranacionales. Así, dificultades de coordinación entre los elementos civiles y militares, y fundamentalmente entre las distintas instituciones de la Unión, conllevan una duplicación de esfuerzos y un menoscabo en la efectividad de la UE como actor unitario.

Para superar esta situación los Estados deben definir nitidamente las guías y prioridades estratégicas que entre otros aspectos deberían

incluir: amplio desarrollo de conceptos operacionales integrados; delimitación clara de competencias entre la Secretaría del Consejo, el Alto Representante y la Comisión; creación de un Cuartel General Operacional de la UE (EU OHQ) que sirva tanto para misiones civiles como militares; incrementar la coherencia entre la acción exterior e interior de la UE en materia de seguridad; equilibrar los planeamientos civil y militar; adaptación de capacidades civiles para acomodarlas permanentemente a las prioridades estratégicas que se establezcan; creación de una «reserva civil de la UE» compuesta por al menos 2.000 especialistas adiestrados y disponibles de forma permanente; ajuste de los mecanismos financieros de las operaciones civiles; establecimiento de un *pool* de instalaciones para la instrucción y adiestramiento del componente civil de la UE; y desarrollo conjunto Consejo-Comisión de un concepto sobre el uso del Servicio de Acción Exterior de la Unión en la gestión de crisis.

### CAPACIDADES MILITARES

Las capacidades militares de las fuerzas armadas de los países europeos presentan también importantes carencias. Pese a las interesantes iniciativas lanzadas por la presidencia francesa durante el segundo semestre de 2008 en este ámbito, el objetivo principal fijado para 2010 se ha revelado como un auténtico fiasco, como quedaría demostrado por la incapacidad de la Unión Europea de poner en acción su deseada Fuerza de Reacción Rápida. Este hecho vendría a corroborar la verdadera naturaleza de las carencias que, en capacidades militares, Europa presenta. Así, mientras algunos países han gastado importantes sumas en equipar y adiestrar a los Grupos de Combate de la UE éstos no han sido utilizados hasta la fecha.

tos combinados, utilización del mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente contenido en el Tratado de Lisboa que, en base a «grupos de países pioneros», puedan establecer los criterios para la convergencia con los objetivos que el propio Tratado señala.

En este punto, el papel de la EDA se entiende como indispensable. Esta Agencia debería llegar a convertirse en un auténtico *vigilante* de los compromisos efectuados por los distintos países evitando desviaciones.

### PRESUPUESTOS Y RECURSOS

El sexto y último apartado de la propuesta de *Libro Blanco* analiza los recursos, presupuestos de defensa y la industria europea de defensa. Para los autores de la misma, la ejecución de los distintos presupuestos de defensa se muestra enormemente ineficaz debido a dos motivos primordiales: primero, la razón de las estructuras militares nacionales parecen radicar en la preservación del personal más que en la provisión de seguridad ya que una desproporcionada parte de los presupuestos se destina al pago de salarios y no a la modernización de equipos y materiales; y segundo, la ya citada fragmentación del gasto por parte de los gobiernos de los 27 miembros de la Unión motivada por la disparidad de políticas entre países y que conlleva a innecesarias y costosas duplicidades.

Aunque la entrada en vigor del Tratado de Lisboa posibilita iniciativas intergubernamentales para mejorar el proceso de adquisiciones de equipos militares, el modo en que los países europeos dedican los respectivos presupuestos de defensa pone en peligro el papel y la efectividad de Europa en el mundo.

Al mismo tiempo, si la PESD debe desarrollarse plenamente y convertirse en PCSD, es preciso establecer una industria de defensa euro-

## Para los autores del documento, el gasto en Defensa de los países de la UE debería centrarse en aquellas capacidades clave que permitan despliegues rápidos y prolongados

La pregunta que entonces se formula es cómo deberían ser las fuerzas armadas de la UE en el siglo XXI. Para los autores de la propuesta de *Libro Blanco* la respuesta debe residir en el principio de que los Estados miembros necesitan gastar mejor y no más. El gasto debería centrarse en aquellas capacidades clave que permitan el despliegue y sostenimiento de contingentes para operaciones de gestión de crisis. El objetivo tendría que ser que los presupuestos de defensa de los 27 Estados parte del Tratado de Lisboa sean empleados de manera eficiente, evitando innecesarias duplicaciones en las adquisiciones de equipos y sistemas de armas que finalmente pudieran ser utilizados en consorcio por los distintos países.

En la consecución de este objetivo, la puesta en marcha de varias acciones se antoja necesaria, entre las que cabría destacar como más urgentes: la racionalización de las unidades multinacionales existentes en base al actual concepto de los Grupos de Combate de la UE, mayor número de ejercicios conjuntos para mejorar los procedimien-

pea fuerte y competitiva. Sin embargo, dadas las carencias que este sector industrial presenta en la actualidad, se requieren importantes reformas del mercado de la defensa europeo tendentes a lograr una mayor integración y sinergias.

Gracias al mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente, ya citado varias veces en este texto, así como a la integración de la EDA en el Tratado de Lisboa, lo que refuerza su posición, el camino a seguir podría ser abrir un proceso de *velocidad variable* en el que un grupo reducido de países avancen rápidamente hacia un mercado pan-europeo de la defensa.

El objetivo debería ser lograr la adquisición colectiva de sistemas, equipos y materiales no más tarde de 2015, evolucionado progresivamente a lo que ya en 2007 los ministros de Defensa de la UE definieron como Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (ED-TIB). No obstante, parece claro que una EDTIB efectiva requiere de cambios significativos en las legislaciones nacionales de los 27 esta-



Pepe Díaz

dos miembros para facilitar la cooperación entre los distintos países y también en la europea para armonizar el marco legal en las que las empresas europeas actúen.

### DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Desde convicciones profundamente europeístas, la propuesta de *Libro Blanco* sobre la seguridad y defensa de la Unión Europea constituye un interesante ejercicio teórico.

Como el lector ha podido comprobar a través de la breve recensión que el presente texto trata de exponer, en las sesenta y dos páginas que ocupa el documento de trabajo, Lasheras, Pohlmann y Katsioulis plantean los factores y criterios que un *Libro Blanco* debería contener.

Es decir, hay que definir directrices políticas claras, armonización de intereses entre los Estados, amenazas y riesgos a la seguridad, posibles respuestas a los mismos, prioridades estratégicas y geográficas, cooperación y asociación con otros actores internacionales, desa-

rrrollo de capacidades militares y civiles, prioridades estratégicas, criterios de actuación en el exterior, nivel de ambición y aspectos estructurales e institucionales.

Ahora lo que procedería sería confrontar la teoría con la práctica. El Tratado de Lisboa señala el objetivo y el rumbo a seguir y proporciona, asimismo, importantes herramientas legislativas. Pero el Tratado no es por sí mismo la *pedra filosofal* que haga superar las dificultades para que la UE se dote de los instrumentos, procedimientos y capacidades necesarias que la hagan salir de la irrelevancia en las grandes cuestiones internacionales que determinan la agenda actual de la seguridad global.

Lo esencial es la voluntad política de los Estados y su deseo de avanzar hacia la definición progresiva de una política común de seguridad y defensa en el marco de una PESC ampliada. Está todavía por ver si las distintas perspectivas nacionales que marcan la actual fragmentación serán franqueadas.