



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 02/2011

“LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) DE LA UE EN EL HORIZONTE DE 2020-SEGUNDA FASE DEL ESTUDIO PROSPECTIVO”

(ENERO 2011)

1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) inició en 2010 un proyecto de realización de estudios prospectivos sobre diversos ámbitos de la Seguridad y la Defensa, basándose en la opinión de grupos de expertos. A través de esta iniciativa del IEEE se pretende 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 se ha circunscrito al análisis del escenario futuro para el desarrollo e implantación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE en el horizonte temporal de 2020. Los resultados de la primera fase del mismo se hicieron públicos el 29 de septiembre de 2010, dando comienzo los trabajos correspondientes a la segunda fase¹.

El presente Documento analiza los trabajos realizados en esa fase, una vez más con el centro Tecnalia/EUVE como socio tecnológico, en la que se ha recabado la opinión de los expertos sobre la influencia que un grupo de eventos a nivel global pueda tener sobre el escenario más probable resultante de la primera parte del estudio, y se extraen conclusiones de los resultados obtenidos.

2. PLANETAMIENTO DE LA SEGUNDA FASE DEL ESTUDIO

Al recabar en la primera fase la opinión de los expertos sobre la probabilidad de que, en el horizonte de 2020, se produjese la combinación de eventos contemplada en cada escenario, se les pidió también, mediante la misma aplicación software pero en un formulario distinto, que expresasen (en texto libre) los eventos que consideraran más factibles a nivel global, y que pudieran tener alguna influencia sobre la PCSD, en los siguientes ámbitos:

- Conflictos internacionales.
- Economía.
- Otros países/ continentes.

¹ Para una descripción detallada de la primera fase y de sus resultados obtenidos, ver http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEE-A09-2010Estudio_prospectivo_futuroPCSD_UE2020.pdf.

- Política.
- Seguridad.
- Varios.

Una primera consideración es que, como resulta evidente, estos ámbitos no son completamente excluyentes entre sí, por lo que era previsible que se repitiesen y solapasen respuestas y eventos en, por ejemplo, los apartados de “Conflictos internacionales” y “Seguridad”.

Por lo que respecta al resultado de la consulta, al no establecerse un límite en el número de cuestiones que los expertos podían expresar, se recogieron un total de 88 posibles eventos. Si se tiene en cuenta que para la segunda fase del estudio, como ocurría en la primera, se debía limitar el número de eventos a un número de entre cinco y siete, es fácil comprender la dificultad de selección de los mismos.

Por último, y al haberse hecho la consulta sin la presencia física de los expertos en un mismo lugar, lo que hubiese conducido mediante el debate a la adopción de posturas comunes, además del ya señalado excesivo número de eventos se aprecia una cierta contradicción entre los mismos, como por ejemplo:

- En Conflictos internacionales, que “Oriente Medio seguirá siendo una fuente de conflicto” vs. “Se establecen acuerdos de paz entre Israel y Palestina e Israel y Siria”.
- En Economía, que “El PIB de China es el mayor del mundo” vs. “Se frena el crecimiento económico de los BRIC, con tasas similares a las occidentales”.
- En Otros países/continentes, que “África acelera su desarrollo económico y empieza a hablarse de “tigres” africanos” vs. “África seguirá siendo escenario de conflictos y no alcanzará los objetivos de desarrollo”.
- En Política, que “La UE avanza paso a paso hacia convertirse en un actor global, desarrollando el Tratado de Lisboa” vs. “No existirá una voluntad unánime entre los socios para construir una Europa más ambiciosa”.

El resumen es que, ante todas estas características del proceso utilizado, era necesario establecer unos criterios claros para la selección de los eventos que configuraran los escenarios de la segunda fase.

3. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS EVENTOS PARA LA SEGUNDA FASE DEL ESTUDIO

De los siete eventos seleccionados para la primera fase del estudio prospectivo, sólo uno estaba relacionado con las variables esenciales del entorno del sistema (el referido a la definición de una nueva arquitectura de seguridad europea). Por ello, y en esta segunda fase, parecía lógico descartar todos los eventos propuestos por los expertos que son internos a la UE, para centrarse en aquellos más globales y que dependen de actores externos a la misma.

Del mismo modo, y dado que en la primera fase se tuvo en cuenta la influencia de actores externos clave como los EE.UU. y la Federación Rusa, también se pueden descartar los eventos de este cuestionario relacionados con esos dos países, así como con la OTAN. Dada

la prioridad geográfica de actuación fijada por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, pareció lógico elegir las siguientes zonas (descartando las restantes):

- Este de Europa (incluyendo Cáucaso y Asia Central)
- África (Mediterráneo y sub-sahariana).
- Oriente Medio.

También se debía seleccionar al menos un evento del grupo “Economía”, por la importancia de ese factor sobre el objeto de estudio. Por último, cabe hacer una separación de los eventos a nivel global en dos grandes grupos: los que se corresponden con una evolución negativa del panorama internacional, y los que se corresponden con una evolución positiva del mismo.

En base a todos estos criterios, se seleccionaron los siguientes eventos para configurar dos escenarios genéricos a nivel global:

Escenario A (pesimista):

- Evento 1: Se estanca el proceso de paz en Oriente Medio, con posibles conflictos de Israel con Hamas, Hizbullah, e incluso con Siria.
- Evento 2: Empeora la “seguridad humana”, en particular en África, con pandemias y luchas por los recursos, lo que hace aumentar los movimientos incontrolados de población.
- Evento 3: Múltiples conflictos causados por el crimen transnacional, como el narco-terrorismo y la piratería marítima, con un papel creciente de los actores no-estatales.
- Evento 4: Se producen nuevos ataques terroristas de estilo del 11-S de 2001, en paralelo a una creciente proliferación de armas de destrucción masiva.
- Evento 5: La situación en Irak se estabiliza, Afganistán se convierte en un estado fallido, e Irán alcanza el estatus de potencia nuclear.
- Evento 6: Crece el integrismo islámico, con especial incidencia en el norte de África y el Sahel, presión en la frontera sur de Europa.
- Evento 7: Occidente en general, y en particular Europa, pierde peso como consecuencia de la renovación de las estructuras económicas de Breton Woods (FMI y Banco Mundial).

Escenario B (optimista):

- Evento 1: Se avanza en la resolución de los “conflictos congelados” en Eurasia (Kosovo, Chipre, Transdniestre, Abjasia y Osetia del Sur, Nagorno-Karabaj).
- Evento 2: Se firman acuerdos de paz en Oriente Medio, entre Israel y Palestina (con la proclamación de esta última como estado) y entre Israel y Siria.
- Evento 3: Se desarrolla la arquitectura africana de Seguridad y Defensa, siguiendo el modelo de la UE, lo que hace de África un continente más estable (disminuye el número de estados fallidos).
- Evento 4: Disminuye la amenaza terrorista hasta niveles manejables, de modo que deja de ser considerada la principal amenaza para la seguridad internacional.

- Evento 5: Se generaliza el uso de medios militares para responder a las crisis de “seguridad humana”, naturales o causadas por el hombre.
- Evento 6: Fracasa el modelo radical islamista, los países del norte de África y Oriente Medio se unen bajo liderazgos modernizadores y seculares.
- Evento 7: Hay una profusión de zonas de libre comercio, y la inmensa mayoría de naciones se incorporan a la OMC, lo que favorece la recuperación económica de Europa.

4. **DESARROLLO DE LA CONSULTA A LOS EXPERTOS**

El objetivo de la nueva consulta a los expertos era el analizar la influencia de los escenarios pesimista y optimista sobre el escenario “futurido” (el preferido de entre los de mayor probabilidad de ocurrencia) obtenido en la fase anterior, concretamente el que contenía los siguientes eventos:

- Evento 2: Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de la misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- Evento 3: Se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica como consecuencia de una redefinición de los papeles de la OTAN y UE, y un cambio en la postura de actores clave como EEUU y Rusia.
- Evento 4: La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.
- Evento 6: Se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles) que fije la UE para sustituir a los de 2010.
- Evento 7: La UE constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, y listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

Para establecer esa influencia se diseñaron tres cuestionarios “on line”, que fueron respondidos por los expertos en el dominio de Internet www.escenariosprospectiva.info. En el primer cuestionario se preguntó sobre la posibilidad de que en el año 2020 se produjeran los escenarios pesimista y optimista, pudiéndose seleccionar las siguientes respuestas:

- A mucho más posible que B
- A más posible que B
- A y B igualmente posibles
- B más posible que A
- B mucho más posible que A

El segundo y tercer cuestionarios estaban orientados a conocer la influencia y la repercusión de cada uno de los escenarios (pesimista y optimista) sobre el escenario posible:

- La influencia se graduaba en los siguientes términos: Muy alta, Alta, Media, Baja y Muy baja.
- La repercusión se graduaba en los siguientes términos: Favorable, Indiferente o Desfavorable.

5. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Del **primer cuestionario** por el que se consultó a los expertos sobre la prevalencia de un escenario global pesimista y otro optimista en el horizonte temporal del año 2020, se deduce que en opinión del grupo de expertos el escenario pesimista tiene más posibilidades de producirse que el optimista. Concretamente, un 90% de los encuestados considera que es más posible que se produzca el escenario pesimista que el optimista. Dentro de este grupo, un 30% considera que es mucho más posible el pesimista que el optimista.

Del **segundo cuestionario** por el que se consultó a los expertos sobre la influencia y repercusión del escenario pesimista sobre el escenario “futurido” de la primera fase, se desprende que un 81 % de los encuestados considera que el escenario pesimista posee una alta influencia sobre el escenario posible, y casi la totalidad de ellos considera que esa influencia es favorable a su consolidación.

Del **tercer cuestionario** por el que se consultó a los expertos sobre la influencia y repercusión del escenario optimista sobre el escenario “futurido” de la primera fase, se desprende que un 45% de los encuestados considera que puede tener una influencia media, con repercusión ligeramente favorable sobre el escenario posible. El resto de las opiniones no son valorables debido a la heterogeneidad de las mismas.

6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En la primera fase se obtuvo el mencionado escenario “futurido”, en el cuál dos de los eventos (el nº 2, racionalización de estructuras, y el nº 4, desarrollo de la PESC de acuerdo con las herramientas de Lisboa) casi con total seguridad se cumplirán en el horizonte temporal considerado, por lo que deberían centrar los esfuerzos en intentar acometer las acciones que llevan al cumplimiento de los otros tres eventos incluidos en el escenario, esto es:

Evento 3. Cambios en la arquitectura de seguridad europea. Acciones asociadas:

- Se establece una alianza estratégica EEUU-UE, que incluya cuestiones de seguridad colectiva.
- Se establece una alianza estratégica UE-Rusia, que incluya cuestiones de seguridad colectiva.
- Se aprueba un Nuevo Concepto Estratégico, que redefina la asociación OTAN-UE.
- Turquía colabora activamente con la PCSD. Puede ser vía ingreso, o simplemente con una mayor implicación en las políticas de la UE (participación en la EDA, en las misiones, etc.). Implica la resolución del conflicto de Chipre.
- Revitalización de la OSCE y de su concepto de “Plataforma de Seguridad Cooperativa”.
- Conversión de la OTAN en un acuerdo bilateral de seguridad EEUU-UE.

Evento 6. Se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles). Acciones asociadas:

- Se potencia la EDA, con más medios económicos y la plena incorporación de todos los estados miembros.
- Se consolida la EDIB, con la formación de clústeres empresariales sectoriales.
- Se ponen en marcha “grupos de pioneros” de desarrollo de capacidades, en el marco de las “Cooperaciones Estructuradas Permanentes”.
- Se coordina la definición y obtención de capacidades militares con la OTAN, dentro del NATO-EU Capabilities Group.

Evento 7. Fuerzas adecuadas y flexibilidad de uso en situaciones de crisis. Acciones asociadas:

- Flexibilización de los mecanismos de activación de los BG.
- Adopción de nuevos modelos de BG (BG 10000, Task Force 5000).
- Creación de un mecanismo UE de certificación de los BG.
- Potenciación de los CRT de expertos civiles.
- Puesta al servicio de la UE de fuerzas multinacionales que se desarrollen mediante Cooperaciones Reforzadas.
- Optimizar las inversiones en defensa de los estados miembros, con el concepto de “especialización de funciones”.

El cumplimiento o no de cada una de esas acciones individuales servirían como indicadores para realizar un seguimiento de si la PCSD está evolucionando hacia el escenario de futuro seleccionado.

Por lo que respecta a la segunda fase, las conclusiones principales son dos:

- Que es criterio generalizado entre los expertos que la situación de seguridad internacional tendrá una evolución negativa en el horizonte temporal de 2020, con lo que los riesgos y amenazas lejos de disminuir aumentarán a medio plazo.
- Que esa evolución negativa del entorno tendrá una influencia muy importante en el desarrollo de la PCSD, y que esa influencia será en el sentido de incentivar su adecuado desarrollo. Es decir, que la voluntad política de los Estados miembros de la UE de avanzar en la PCSD puede venir incentivada por una situación global con mayores desafíos.

*Madrid, a 21 de enero de 2011
CC Francisco J. Ruiz González
Analista Principal del IEEE*