

José Díaz Toribio

Licenciado en Historia Moderna. Doctor en Seguridad Internacional. Coordinador General "I Congreso ADESyD"

Correo: Toribio14800@yahoo.es

TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Resumen

Definimos la defensa continental partiendo de la política de defensa de la Unión Europea, desde la metáfora de un paisaje de horizontes cambiantes. A pesar de los contornos difusos y poco delimitados de la política europea de defensa, España ha de permanecer atenta, al depender sus opciones estratégicas en gran medida del desarrollo de las transformaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa y de la OTAN. Debemos preguntarnos también qué implicaciones pueden tener para la defensa española los últimos desarrollos de la política europea de defensa, principalmente aquellos derivados del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Proponemos algunas respuestas analizando la naturaleza de la política europea de defensa, los avances producidos y las oportunidades que ofrecen para España.

Palabras clave

Defensa europea, OTAN, defensa española, Unión Europea.

Abstract

In this article we define the European (defence viewed as the defence policy of the European Union) using the metaphor of a landscape of changing horizons. Despite unclear profiles and non well defined of the European defence policy, a country like Spain must follow its evolution with special attention, given that an important part of its future strategic options will be influenced by the eventual transformation either of the CSDP or of the NATO. If we assume this proposition, we should research on the consequences of the ongoing developments of the European defence policy on the Spanish defence, mainly of those that emerged from the European Council of December 2013. In these pages is offered an answer through the analysis of the nature of the European defence policy, the last progresses and the opportunities open to Spain.

Keywords

European defence, NATO, Spanish defence, European Union.

TRANSITANDO A TRAVÉS DE UNA DEFENSA EUROPEA DE CONTORNOS DIFUSOS: LA DEFENSA ESPAÑOLA ANTE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

INTRODUCCIÓN: NATURALEZA E HISTORIA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Tras el Consejo Europeo dedicado a la defensa (diciembre de 2013), cabe preguntarse “por el nivel de integración resultante en cuanto a la defensa. Respondiendo a esta cuestión ¿podremos abordar otra posterior, vinculada a la optimización de las oportunidades que ofrece la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) desde el punto de vista de los intereses españoles?”. A la primera interrogante responderemos con una interpretación de la historia de la defensa europea caracterizada como un paisaje de contornos difusos. Seguidamente, propondremos algunas recomendaciones que consideramos útiles para la defensa española.

Encontramos que surge una primera confusión en torno a los significados. No existe una “defensa europea” en términos convencionales. En términos teóricos podríamos decir que resulta de sumar la defensa de los Estados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Política Común de Seguridad y Defensa. De esta última y sus “difusos contornos” se ocupa precisamente este artículo. Mientras, la segunda confusión deriva de la INTERACCIÓN con respecto a la política de seguridad, estando las fronteras poco delimitadas entre ambas áreas.

Diversas instituciones comunitarias e iniciativas contribuyen a que los Estados miembros de la Unión Europea tengan capacidades defensivas comunes para cumplir con ciertas responsabilidades internacionales. No obstante, debemos aclarar que no existe un plan director de una defensa europea, lo más similar es una serie de orientaciones de cooperación entre Estados, en los organismos y estructuras establecidos en este ámbito, desde 1999.

Entonces fueron aprobadas, en el Consejo Europeo de Colonia, las primeras estructuras de una política europea de seguridad y defensa, su evolución se ha visto condicionada por la lógica de que los Estados siempre conservarían su autonomía defensiva, la soberanía en esta área crucial para sus intereses y las competencias derivadas. De tal manera que su nivel de compromiso y participación en las iniciativas de la Unión Europea ha tenido un carácter eminentemente voluntario. Esta circunstancia ha determinado que la cooperación en materia de defensa entre los Estados de la UE no haya avanzado progresivamente. Sí ha sido en cambio muy sensible a contextos

y coyunturas, y se ha convertido quizá en el espacio del proyecto europeo donde la diferencia entre retórica y realidad se ha evidenciado con más notoriedad.

La política europea de defensa¹ no cubre todos los aspectos de una defensa tradicional, ni cumple por tanto los requisitos para poder ser tenida por “defensa europea” en plenitud. Podemos decir que, tras 15 años de experiencia, presenta muchas carencias que impiden satisfacer todas las funciones para las que se crearon capacidades defensivas comunes: las misiones Petersberg (Petersberg plus desde Lisboa).² Además, debemos recordar que la defensa colectiva está mayoritariamente en manos de la OTAN, como recoge el Tratado de Lisboa. Tampoco abarca todas las posibilidades de cooperación intraeuropea de las que disponen los propios Estados para desempeñar sus competencias defensivas.

En suma, definimos la “defensa europea” como un espacio de contornos difusos, porque representa la mezcolanza de intereses estratégicos, de culturas estratégicas diversas, de necesidades geoestratégicas dispares; incluso de diferentes estructuras de tiempo para la acción.

Este artículo intenta ofrecer una guía para entender mejor esos contornos poco definidos, con el fin de encontrar el itinerario que puede seguir una nación como España, con sus necesidades estratégicas particulares, para desenvolverse por estos territorios complejos y ambiguos, teniendo especialmente en cuenta los desarrollos del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y las oportunidades que ofrece en términos prácticos.

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA SOBRE LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Compartimos la interpretación de que el primer impulso dado a la creación de capacidades defensivas en la Unión Europea tenía, como principal objetivo, salvar la OTAN tras la Guerra de Kosovo,³ así fue comprendido especialmente por el Reino Unido. El alcance de este esfuerzo común tenía una finalidad clara: el desarrollo de misiones Petersberg. Se escogieron pues dos vías: se crearon instituciones dependientes

1 Para facilitar la comprensión utilizaremos este término, que sintetiza las denominaciones (PESD, PCSD) en que se ha integrado desde sus orígenes.

2 Es decir: Misiones de desarme; humanitarias y de rescate; de asesoramiento y asistencia; de gestión de crisis; de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; Operaciones de estabilización.

3 HAINE, Jean-Yves, ESDP: an overview, Paris, European Institute for Security Studies, 2005. Esta interpretación es sostenida por autores como Jolyon Howorth en *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, 2007. (2ª ed. De 2014, la consultada por nosotros).

del Consejo, cuyas funciones eran de asesoramiento y elaboración de conceptos y planes para gestionar crisis en el marco de las misiones Petersberg. Se puso igualmente en marcha un proceso de desarrollo de capacidades comunes, siguiendo un enfoque cuantitativo. Esto propició, en diciembre de 1999, el llamado “*Helsinki Headline Goal*” (HHG); Se trataba en realidad de detallar con qué fuerzas habría de contar la UE en la ejecución de sus misiones, que deberían estar disponibles a partir de las contribuciones de los Estados miembros. En 2001, se desarrolló un Plan de Capacidades para ayudar a conseguir los objetivos del HHG, denominado “*European Capability Action Plan*” (ECAP).⁴ Es importante recordarlo aquí, ya que el “*Headline Goal*” es un proceso aún vigente, si bien profundamente modificado.⁵

De estos primeros cuatro años de defensa europea, resaltamos la creación de las instituciones fundamentales, también el HG. Aparecen no obstante algunas tendencias que hoy determinan parte del comportamiento de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación defensiva europea: nos referimos a esa actitud ambivalente que compagina participación con desconfianza. Asimismo, la constatación de que, a nivel europeo, no se satisfacían todas las necesidades cooperativas. En paralelo a la generación de capacidades defensivas, se trataba de impulsar cooperaciones parciales entre Estados, incluyendo algunos ajenos a la Unión. Por ejemplo, siempre se fue consciente de que el progreso de la política europea de defensa dependía de forjar una sólida base industrial y tecnológica. El primer gran impulso cooperador se produce fuera de las instituciones comunitarias, en 1998, mediante el “*Letter of Intent Framework Agreement Treaty*” (firmado por Francia, Alemania, Italia, España y Suecia).

Se trata de un grupo entre cuyas funciones figuran “*monitor and influence the European Commission in the development and drafting of new European market regulations...*”.⁶ En definitiva, la ambición de la política europea de defensa ha estado siempre vigilada, adoptando paulatinamente una naturaleza algo ambigua. Ha sido utilizada para crear instituciones sin autonomía ni capacidad real de decisión política, articulándose acciones comunes en convivencia con otros proyectos cooperativos, y desechándose marcos conceptuales de los que, sin embargo, han sobrevivido algunos elementos que han ampliado el mapa y el territorio, si bien han contribuido a difuminar los contornos de la defensa europea.

2003 fue un año importante para el desarrollo de la política europea de defensa. Se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad, en realidad un acto político de alto

4 LINDSTRAM, Gustav, *The Headline Goal*, Paris, European Institute for Security Studies, 2007. Ofrece una visión general del proceso.

5 Anualmente, el Consejo elabora un informe sobre el progreso de las capacidades militares europeas en el marco del HG.

6 La versión consultada la proporciona el gobierno británico en <https://www.gov.uk/letter-of-intent-restructuring-the-european-defence-industry>.

nivel ideado principalmente por Javier Solana para afrontar el contexto de división que había ocasionado la Guerra de Irak. La política europea de defensa, que sigue su propia lógica, se contagia del contexto político e institucional, aunque la situación política y el propio desarrollo interno conducen a un nuevo marco conceptual.

En la “Conferencia de Capacidades”, se concluye que el HHG no es el enfoque adecuado: los países europeos siguen reduciendo su gasto militar, la naturaleza voluntaria de las contribuciones hace imposible obtener las capacidades requeridas y el HHG resulta ineficaz en aquel contexto. Se aprueba entonces un nuevo marco conceptual, el *Headline Goal 2010* (HG 2010), que prioriza aspectos cualitativos sobre los cuantitativos. Podría parecer que el nivel de ambición se ampliaba, al coincidir la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad con el HG2010. En realidad, no estaba muy clara la voluntad de vincular prácticamente el desarrollo de capacidades con la pretensión de hacer de la Unión Europea un actor global. Es más preciso subrayar la constatación de que el enfoque del HHG era inadecuado obligó a reemprender el camino, con un mismo horizonte: el desarrollo de las misiones Petersberg.

El proceso de cambio conceptual será enriquecedor para la política europea de defensa, al fomentar nuevas instituciones, como la Agencia Europea de Defensa (AED); permitirá además acordar con la OTAN un uso compartido de sus activos en las misiones de la UE. Al mismo tiempo, se abrirá un proceso de reflexión sobre el desarrollo a largo plazo de capacidades comunes, que se transformará en una planificación “light”:⁷ y, finalmente, dará lugar al lanzamiento de las primeras misiones civiles y militares de la Unión Europea.

Este último aspecto es importante, puesto que el desarrollo de misiones propias crea una dinámica nueva en la defensa europea. Es preciso aprehender conceptos para la gestión de crisis; en 2003, se fija el procedimiento de gestión de crisis ahora modificado. Son también necesarias nuevas estructuras, destacando las siguientes: Dirección de Planeamiento y Gestión de crisis, capacidades de inteligencia. Finalmente, se requiere articular un cuerpo conceptual de respuesta rápida (Marítimo y Aéreo datan de 2007, y el Terrestre de 2009). Durante las misiones se adquiere experiencia, acumulando lecciones aprendidas que, a su vez, se incorporarán al desarrollo de las capacidades comunes.

El HG2010 se desarrolla a través de sucesivas etapas: en 2005, se elabora el *Requirements Catalogue*; en 2006, el *Force Catalogue*; finalmente, en 2007 se llega al *Progress Catalogue* (PG), culminando el proceso al identificar con precisión las carencias críticas de capacidades que sufría la UE para el desarrollo de sus misiones y operaciones.⁸ El concepto reacción rápida se había incorporado al HG2010 desde

7 Desarrollo obtenido en VVAA, *Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy*, Chipre, Ed. CY2012EU, 2012. .

8 VVAA, op cit.

el inicio, permitiendo establecer los *Battlegrops* (BGs), cuya operatividad quedó determinada el 1 de enero de 2007: por tal se entendió aquella que permitía simultanear dos rápidos despliegues de duración limitada, como parte de una operación más importante. Desde entonces, cada seis meses se celebra una conferencia en la que cada Estado presenta una oferta de participación en las rotaciones semestrales previstas de BGs. Se exige que al menos dos estén disponibles. La disponibilidad de los BGs ha de ser verificada por el Comité Militar de la Unión Europea, asistido en esta tarea por el Estado Mayor de la Unión Europea.

Desde que fue establecido el HG2010, la Agencia Europea de Defensa ha sido consciente de que la reflexión sobre las capacidades debería ir más allá de 2010, y de que necesitaba enriquecerse con las aportaciones recibidas mediante las planificaciones estatales y lecciones aprendidas durante el desarrollo de las misiones europeas. Puede añadirse aquí un debate más trascendente acerca de la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Se prepara, paralelamente al avance del HG2010, un proceso de planificación de capacidades a más largo plazo. El primer resultado es la *Long Term Vision*,⁹ que dibuja una Europa más preocupada por su seguridad, enfocándola en su periferia, describiendo a continuación los principales desafíos a largo plazo (hasta 2025) y las consecuencias para las operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el desarrollo de sus capacidades y las claves para planificarlas. A partir de este documento planifican los Estados su defensa, basándose también en las lecciones aprendidas en las misiones y en el contenido del HG. En 2008, se aprueba el *Capability Development Plan*¹⁰ (CDP), como guía para la planificación de las capacidades militares. Como recoge el propio documento,¹¹ no es un plan supranacional; no siendo vinculante, puede sin embargo ser válido para orientar y planificar las capacidades estatales, abriendo la posibilidad de que contribuyan a dotar a la UE de las necesarias para facilitar el desarrollo de sus misiones. En 2011 se aprueba la primera, y a finales de 2014 la segunda).

Así, en la antesala de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se aglutinan importantes elementos que confieren complejidad a la defensa europea. También En 2008 se aprueba la “Declaración de Capacidades”,¹² que transmite a la defensa europea un elevado nivel de ambición, uniéndola al desarrollo de la Estrategia de Seguridad

9 European Defence Agency, *An Initial Long-Term Vision for European defence capability and capacity needs*, Bruselas, 2006.

10 European Defence Agency, *Future Trends from the Capability Development Plan*, Bruselas, 2008.

11 En concreto, se dice que es elaborado “por y para los Estados”, European Union External Action, *Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities*, Bruselas, Updated: January 2011, Military Capabilities/8, 2011. Pág. 4. .

12 Aprobada en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, diciembre de 2008, *Council of the European Union, Brussels*, 8 and 9 December 2008, 16863/08 (Presse 360)

Europea). No obstante, al efectuar un llamamiento a los Estados para cumplir sus compromisos, evidencia que éstos no habían sido aún satisfechos. En el campo de las intervenciones exteriores, el periodo 2003-2008 fue fructífero. Se pusieron en marcha, al menos en sus dos terceras partes, las misiones y operaciones de la Unión Europea, entre otros avances. Pero esto no fue suficiente para transformar la esencia de la política de defensa. Se vieron frustradas las esperanzas puestas en lo que muchos creían un desarrollo lógico: la creación de estructuras de defensa comunitarias (como un Cuartel General propio) que trascendieran el plano institucional. En ese lapso, los Estados agudizaron la tendencia al desarrollo de cooperaciones parciales, principalmente en industria aeroespacial. Se complicó pues el panorama de las iniciativas de cooperación: proyectos entre países de la UE, o coordinados por la AED, otros con países no comunitarios, y la cooperación con la OTAN.¹³ El desarrollo práctico de la política europea de seguridad y defensa implica exteriorizar las diferencias estratégicas entre Estados, que empiezan a manifestar públicamente su desconfianza. Cuando se aprueba la misión en el Chad, Alemania hace patentes sus temores de que el despliegue pueda obedecer a intereses geoestratégicos particulares de Francia).

En 2009, a pesar del salto que muchos perciben en el Tratado de Lisboa, la política europea de defensa presenta ya unos contornos ciertamente difusos. Encontramos un proceso de desarrollo de capacidades a largo plazo que únicamente orienta las planificaciones estatales. En la cotidiana toma de decisiones, el factor intergubernamental no pierde su preponderancia.¹⁴ Mientras, lo comunitario se confina a funciones orientadoras, contrayéndose estas también en sucesivos años.

LAS PARADOJAS DEL TRATADO DE LISBOA Y LA PCSD: UNA NUEVA ENCRUCIJADA

El Tratado de Lisboa incluye varias posibilidades potenciales para avanzar hacia la integración de la defensa europea: un procedimiento para generar defensa común,¹⁵ un atisbo de defensa colectiva europea, cooperaciones reforzadas parciales, etc. Por otro

¹³ Se producen cambios de estatus y gestión en estos proyectos, como el franco-alemán de helicópteros de transporte; (2008), pasando a la Agencia Europea de Defensa. Aprobado en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 10 y 11 de noviembre de 2008. Versión consultada, *Conseil de L'Union Européenne, FR, 15396/08 (Presse 319)*.

¹⁴ Aunque algunos autores (Jolyon Howorth) alaban los procesos de toma de decisiones supranacionales en algunas instituciones (Comité Político y de Seguridad), las de carácter político se hallan aún en manos de instancias intergubernamentales cuando son trascendentes.

¹⁵ Definición progresiva de una política común de defensa que podrá llevarnos a una defensa común.

lado, se mantiene vigente el principio de intergubernamentalidad,¹⁶ en la práctica, las instituciones de defensa europeas (si podemos definirlas como tales) conservan sus funciones orientadoras: el liderazgo es solo potencial; en la defensa colectiva prevalece la OTAN, resultando demasiado evidente la ausencia de nuevos compromisos, afianzándose el principio de “voluntariedad”¹⁷ y primacía del carácter nacional de las políticas de defensa. Esta segunda visión, la lógica limitadora del Tratado -y no las expectativas-, será la que acabe por imponerse.

Desde la entrada en vigor del Tratado (finales de 2009), se manifiesta la doble paradoja implícita en su aplicación: lo que se había previsto para poder contribuir a crear una defensa común no encuentra ningún desarrollo. Lo paradójico consiste en que los Estados, reacios a seguir el camino de la cooperación comunitaria, reconocerán que aislados carecen de una proyección defensiva relevante. Curiosamente, se fortalecerá una esencia que ahora era legalmente factible transformar, gracias al Tratado de Lisboa.

Evolucionaremos desde la esperanza en una defensa común, hasta contemplar la proliferación de múltiples plataformas de cooperación (o “subalianzas”) que se acogen al término europeo y se suman a las iniciativas de la década anterior, complicando aún más el mapa defensivo del continente. Lo esencial es que cualquier referencia a una ambición u horizontes comunes queda diluida, al igual que la posibilidad de concretar una defensa auténticamente europea.

Este último aspecto, y la importancia que ha adquirido la crisis económica en las políticas financieras, marcan una tendencia general en la evolución de la defensa europea. El panorama es aún más complejo, al haber varios actores involucrados. La búsqueda de nuevos métodos de cooperación tampoco cesará.

En el terreno de las capacidades militares, se revela esa convivencia de diferentes líneas de actuación. Observamos una constatación urgente de que las necesidades de recursos para el desarrollo de las misiones y operaciones europeas no se cubren, como reflejaba la Declaración de Capacidades de 2008. La Carta que los países del Triángulo de Weimar dirigen a la Alta Representante a finales de 2010 (con todas las hipocresías que pueda incluir), es otra llamada de atención, como la declaración del Consejo de abril de 2010.

El “*Capability Development Plan*” (CDP) se había aprobado en 2008, pero recuérdese que tenía carácter orientador de las planificaciones de las defensas nacionales. A principios de 2010, el gobierno británico iniciaba la oleada de grandes recortes en

16 La definición y aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa quedan atribuidas al Consejo Europeo y al Consejo, quedando excluida la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

17 Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares, algo que no es novedoso; pero siempre salvaguardando sus competencias en materia de defensa.

el gasto de defensa de los principales países europeos, hecho que demuestra la escasa repercusión de dicha orientación comunitaria. Las ofertas para cubrir todas las rotaciones de BG disminuyen. En el primer semestre de 2012, solo estaba disponible una de estas unidades, cuando su declaración de operatividad inicial (2007) establecía que debían ser al menos dos.

Añádase el efecto de las nuevas adhesiones a la Unión Europea, que obligan en 2009, transcurrido un año de la aprobación del CDP, a revisar el *Force Catalogue* (FG). Fue igualmente revisado (2011) del plan en su conjunto. Los Estados miembros tratan de cooperar con actores afines a sus intereses estratégicos, todo un síntoma de los derrotos que sigue la defensa europea, si bien se trata de una reacción inevitable por la naturaleza y características de una integración defensiva europea, que nunca tuvo un alcance verdaderamente común.

Por entonces (2010-2012), se considera el repliegue geoestratégico de Estados Unidos y el reto que esto implica para Europa. Quizás deberíamos preguntarnos si el “*disengagement*” de la propia Europa con respecto a su proyecto de defensa común no es de mayor envergadura aún.¹⁸

Sirvan los párrafos anteriores para entender las tendencias que marcan la evolución actual de la política de seguridad y defensa de la UE. Por un lado, cada vez se habla más de seguridad donde más competencias tiene la Unión; por otro, se diluye la posibilidad de crear una defensa que alcance a los 28. Aprovechando los mecanismos a su disposición, la Comisión asume progresivamente la iniciativa en el diseño de programas y reformas con repercusión en la defensa europea; dadas sus competencias, los aspectos relativos a la seguridad y la industria de defensa¹⁹ son los únicos campos en los que pueden concebirse avances.

Paralelamente, la Agencia Europea de Defensa, principal institución común (aunque de naturaleza intergubernamental), como establece el Tratado de Lisboa, actúa únicamente para identificar potencialidades y coordinar proyectos entre grupos de países, al quedar fijado su presupuesto entorno a los 30 millones de euros desde el año 2008.²⁰

18 En 2001, los países europeos contribuían al 37% de los gastos de la OTAN, en 2012 la cifra cae hasta el 28%. Datos obtenidos de la siguiente publicación, JANSEN, Christian, WITTEK, Kai y otros, “The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge”, edición online de Mckensy&Company de 2013 y accesible a través de www.cfr.org/europe/mckingsy-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216. Pág. 10.

19 Como se advierte en las decisiones adoptadas en el Consejo de la Unión Europea de abril de 2010 (con la participación de los ministros de defensa), sobre la Base Industrial de la Defensa, Mejora Contexto sobre Investigación de la Defensa, elaboración plan de sinergias civiles-militares, seguridad marítima, etc. En *Council of the European Union*, EN 8979/10 (Presse 90).

20 El Presupuesto para 2015 permanece congelado en 30.5 millones de euros.

Otros cambios afectan a las estructuras comunitarias, provenientes del año 2010. En la política europea de seguridad y defensa, las instituciones que gestionan la PCSD se integran en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), no sin dificultades,²¹ lo que obligará a modificar los organigramas y estructuras en varias ocasiones. Además, el desarrollo de las misiones propiciará que se declaren operativas nuevas capacidades, como el “Centro del Cuerno de África”, que se limitan a racionalizar el desempeño de dichas acciones.²²

Sin embargo, al constatar que la dificultad para generar recursos puestos al servicio de acciones comunes es mayor, se hace más evidente la manifestación de las diferentes culturas estratégicas de los grandes países europeos; su predilección por cooperaciones parciales que, en ocasiones, son más exitosas que las de ámbito comunitario. La potenciación de los procesos intergubernamentales y el efecto de los recortes de los gastos de defensa, patentes desde 2008, propician un nuevo marco conceptual, elaborado en 2010: se trata del “*Pooling and Sharing*”.

Es un ejemplo de cómo un concepto utilizado anteriormente, recogido incluso en documentos oficiales²³, es reinventado, para convertirlo en el eje potenciador del desarrollo de capacidades de la defensa europea. “*Pooling*” significa aprovisionarse conjuntamente, por parte de varios países, de bienes y servicios militares. “*Sharing*” significa uso conjunto de una capacidad colectivamente administrada. Esta es la definición, en la práctica implica superar la ausencia de una cooperación a 28...

Como necesidad apremiante, se plantea para la Unión la reducción del gasto militar, el modelo de cooperación franco-británico²⁴ y la evidencia de que, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales se pueden obtener resultados (*European Air Transport Comand*, EATC), que obligan a replantear la defensa europea. Se pone en marcha un nuevo marco de cooperación, anexo a los ya existentes, difuminando aún más esos resbaladizos contornos. A favor de este nuevo eje cooperador se citan en la doctrina tres

21 Derivados de las relaciones con el personal de otras instituciones europeas, la duplicidad de funciones con los servicios diplomáticos de los estados miembros y la falta de liderazgo en el desarrollo de sus funciones. Esto es analizado profusamente por Howorth, Jolyon, op cit. (2014).

22 El “*EU Operations Centre*” permanecía operativo desde 2007, pero es activado por primera vez en 2012 para coordinar las tres misiones desarrolladas en el Cuerno de África: ATLANTA, EUTUM SOMANIA y EUCAP NESTOR.

23 Por ejemplo, en el Consejo de la Unión Europea de diciembre de 2008 se destacaba el potencial de la Agencia Europea de Defensa para “reunir esfuerzos” (*pooling*) y “compartir costes” (*sharing*) como parte de su contribución para crear una base industrial europea de la defensa. *Council of the European Union*. EN 16863/08 (Presse 360).

24 Puede verse que, tras el Acuerdo franco-británico, el “*Pooling and Sharing*” ha permitido mantener la cooperación en defensa enganchada al proyecto europeo.

argumentos principales:²⁵ la cooperación resulta más fácil cuando la asumen estados con una cultura estratégica similar; las cooperaciones en un ámbito reducido permiten más libertad de acción a los Estados (EATC); se superan los inconvenientes asociados al empeño en articular una cooperación a gran escala, muy compleja en la práctica.

En cualquier caso, en el Consejo de Diciembre de 2010 se incluye el “*Pooling and Sharing*” como la iniciativa que vertebrará el desarrollo futuro de la defensa europea. Aunque se repiten constantemente todas las potencialidades del Tratado de Lisboa;²⁶ a largo plazo, únicamente queda abierta la puerta a una Cooperación Estructurada Permanente. NO se hace tampoco explícito cómo puede evolucionar el concepto “*Pooling and Sharing*”.²⁷

En el Consejo de enero de 2011,²⁸ encontramos muchas de las cuestiones que conformarán el núcleo de las que serán más tarde abordadas, en el Consejo Europeo de Diciembre de 2013, que denotarán la situación de la defensa europea: aprendizaje de lecciones (aprobación en 2012 del *EU Military Lesson Learned Concept*); sinergias civiles-militares; uso flexible de los *Battlegroups*; refuerzo de la *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB); aprovechamiento de proyectos parciales de cooperación; potenciación del liderazgo de la Agencia Europea de Defensa. En el Consejo de mayo de ese mismo año está ya configurado el nuevo marco conceptual²⁹ de la política de defensa europea: el eje se sitúa en “P & S”.

La Unión Europea se convierte en una instancia de “valor añadido”, mientras que a los Estados se les concede el “*driving role*”. En el Consejo de julio de 2011,³⁰ se reconoce explícitamente el fracaso de la cooperación a 28 y se argumenta que “*Pooling and Sharing*” puede ser un sistema más flexible. La Unión Europea justificará esta nueva orientación en la dificultad a la hora de generar recursos para dotar suficientemente a las misiones y operaciones³¹ puestas en marcha. Desde entonces, se ha tratado de estructurar el concepto como un proceso a más largo plazo, liderado desde las

25 MARINA, Claudia: *The trials and tribulations of European Defence Co-operation*. Centre for European Reform, Julio de 2013. Accesible a través de www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.

26 *Council of the European Union* (defence sesión, 9 diciembre de 2010), EN 17745/10 (Presse 342).

27 “*Pooling and Sharing*” encuentra el mismo escollo para estructurarse que las anteriores iniciativas comunitarias: temor de los Estados a perder autonomía y el deseo de retener el control del desarrollo de capacidades para su defensa.

28 *Council of the European Union*, 5888/1/11 REV. 1 (en).

29 *Council of the European Union*, EN 10440/11 (Presse 143).

30 Se reconoce en el “*Comprehensive civilian military report on CSDP*” que la Alta Representante presentó el Consejo de la UE, el 18 de julio de 2011.

31 *Council of the European Union* (defence session 30 nov-1 dec, 2011), EN 17720/11 (Presse 458).

instituciones comunitarias.³²A fin de cuentas, pervivía la esperanza de transformarlo en el embrión de una Cooperación Estructurada Permanente; Al mismo tiempo, se reconoce que persisten los problemas que impiden generar recursos suficientes para asignarlos a las misiones PCSD.³³

La tesis que respalda el nuevo enfoque que intenta consolidar la Unión, como complemento al concepto “*Pooling and Sharing*”, muestra importantes pretensiones. En primer lugar, implica deslizar la acción común, es decir: la PCSD, más orientada hacia la seguridad que hacia la defensa; trata de que sea aceptada una mayor implicación de la Comisión en la defensa. Un buen comienzo sería enfatizando la seguridad y de la reforma del mercado europeo de defensa); aporta el argumento de la coherencia con iniciativas similares de la OTAN (“*Smart Defence*”); traba cierta ligazón con la anterior revisión del CDP. En suma, se pretende absorber la cooperación emprendida por los Estados con países extracomunitarios.

Si “*Pooling and Sharing*” se vincula al desarrollo de capacidades defensivas en la UE desde finales de 2010, el otro gran discurso que explica la evolución paralela de esta faceta de la política europea es el progreso de principios económicos. La Comisión se adentra con más decisión en la defensa europea a través del problema de la competitividad, en un frente que desarrolla con más presión desde 2012.

Todo esto forma parte del trasfondo sobre el que se convocó el Consejo Europeo de diciembre de 2013. No había sido aprovechada ninguna de las posibilidades que abría el Tratado de Lisboa para “comunitarizar” la defensa, pero lo más importante era que el eje de la defensa europea se basara en un enfoque conceptual rendido a una evidencia: primacía de la soberanía de los Estados. Definimos esta situación como la “paradoja de Lisboa”, por cuanto este tratado pretendía potenciar las tendencias que condujeran hacia una futura defensa europea.

Los resultados son doblemente paradójicos porque la soberanía estatal se convierte en una ilusión reconocida como tal por los propios Estados, que se saben incapaces de desarrollar capacidades defensivas en el futuro para afrontar en solitario, incluso en iniciativas de cooperación más modestas, los grandes desafíos globales. Como ejemplo, de las capacidades perdida por los Estados al reducir el gasto militar, Holanda aprueba la progresiva desaparición de su única brigada motorizada); mientras que otros países, disminuyendo más lentamente sus volúmenes globales de gasto defensivo, saben que una leve reducción tiene un impacto exponencial sobre sus capacidades.

En vísperas de la reunión que se celebró en diciembre de 2013 como balance de lo ocurrido en los cinco años precedentes, Lisboa no había proporcionado los resultados esperados, y el marco de cooperación impuesto no responde a la retórica utilizada.

32 Aprobación del “Código de Conducta del P & S”, Consejo de noviembre de 2012.

33 *Council of the European Union* (defence session 22-23 mar. 2012) EN 7849/12 (Presse 117).

Por otra parte, los proyectos de cooperación puestos en marcha no compensan las restricciones presupuestarias en defensa,³⁴ mientras que la movilización común de recursos puede ser incluso más difícil. En el mismo sentido, existen dudas acerca de si la cooperación presente compensará los efectos de la reorientación geoestratégica estadounidense, y de si se podrán generar capacidades para que Europa pueda afrontar retos estratégicos a largo plazo. La defensa europea había complicado pues sus estructuras. Había difuminado sus contornos, lo que no ha de ser intrínsecamente negativo. En cambio, no estaba contribuyendo a resolver los problemas, como veremos en las conclusiones, obligando a los Estados a variar su actitud ante la cooperación.

EL CONSEJO EUROPEO DE DICIEMBRE DE 2013: LA NECESIDAD DE INTERPRETAR BIEN LAS SEÑALES

La guía histórico-interpretativa que hemos trazado debería servirnos de ayuda, para descifrar lo acontecido recientemente; en concreto, en el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Nos basaremos en esta última etapa para descifrar las señales lanzadas sobre el futuro de la política europea de defensa, así como las oportunidades que se proyectan sobre la defensa española.

Los Consejos Europeos, entre 2009 y 2014, han abordado cuestiones tan sumamente importantes para la integración comunitaria como el “Pacto Euro-Plus”, la “Estrategia Europa 2020”, “Tratado MEC” de 2012, “Actas de Mercado Único”, “Proyecto de Mercado Único Digital”, los “Semestres Europeos”, el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza”, etc. Podríamos afirmar que el Consejo Europeo de diciembre de 2013, dedicado a la defensa, viene de la economía. Buena parte de la evolución de la política europea de defensa se ha visto condicionada por el énfasis en la industria de defensa, por el llamamiento a un mejor aprovechamiento de todos los recursos de la Unión Europea y una mayor participación de todas sus instituciones. En cierto modo, se intenta aprovechar la crisis económica para generar avances de la Unión Europea.

Esto significa que hay facetas de la política económica comunitaria que influyen (más en la defensa), sobre todo porque ésta última se diluye progresivamente en la política de seguridad. En este sentido, el desarrollo de estrategias regionales, la prioridad que se da a la firma de acuerdos comerciales bilaterales –que no excluyen la industria de defensa, incorporada en la tecnología de doble uso–, las medidas de consolidación presupuestaria y reformas en los Semestres Europeos, la inclusión de la defensa en

34 Los ahorros de los proyectos e iniciativas de cooperación lanzados desde el inicio de la crisis no alcanzan el 1% de los recortes presupuestados, según datos ofrecidos por MARINA, CLAUDIA, op cit, 2013. Pág. 1.

la nómina de Consejos Europeos sectoriales, como parte de la política de reformas; incluso las decisiones adoptadas en algunos casos, como el de la energía de 2011,³⁵ todo ello nos lleva a comprender que el impacto potencial de las decisiones económicas de la Unión Europea sobre su política de seguridad, con repercusión también en la defensa, es cada vez mayor.

Podemos resumir este argumento con la idea de que la integración económica, que avanza según el principio - establecido en 2011 - de que la recuperación continental se obtendrá sumando la consolidación fiscal, reformas, crecimiento y empleo, también puede repercutir en la PCSD.

Cuando en diciembre de 2012 se configura el contenido del Consejo Europeo del año siguiente, se retoman las conclusiones del celebrado en 2008 (último focalizado en la defensa europea); se agregan aportaciones del reciente marco conceptual ("*Pooling and Sharing*"), considerando el efecto de la política económica comunitaria, se toma en consideración asimismo la evolución del contexto geoestratégico, se asumen los recortes en el gasto de defensa de los estados, y conscientes de las limitaciones reales para avanzar en algo que sea vinculante para todos los países de la UE, se enfatizan cuestiones más relacionadas con la seguridad que con la defensa. De esta manera, en el informe preparatorio que elabora Catherine Ashton³⁶ las dos claves fundamentales que se mencionan de nuestro contexto estratégico son la reorientación de Estados Unidos hacia el Pacífico y la existencia de un mercado de defensa europeo fragmentado. En el documento se observa que casi siempre la Comisión tiene algún tipo de competencia, vinculando por tanto cuestiones de seguridad y menos de defensa.

Sin embargo, la Comisión reconoce el restringido alcance de su enfoque, dados los recursos con que cuentan los Estados para sortear sus propias directivas (Directiva 2009/43/EC y 2009/81/EC) a través de instrumentos como el artículo 346 del Tratado de la Unión Europea, la aprobación de leyes nacionales sobre actividades estratégicas, la firma de contratos *offsets*, etc. No obstante, aboga por un modelo económico y de negocio en el mercado europeo de la defensa que de seguirse podría tener trascendentales repercusiones. Las propuestas que elabora el Task Force³⁷ superan en la práctica el "*Pooling and Sharing*". Nos hallamos quizá ante un nuevo marco conceptual.³⁸ Todas ellas

35 Otro ejemplo de decisiones adoptadas en Consejos Europeos sectoriales que relacionan medidas económicas con seguridad (y defensa, es la "Directiva de Ciberseguridad" adoptada en el Consejo Europeo de septiembre de 2013, dedicado a la Innovación y Servicios.

36 ASHTON, Catherine, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative*, Bruselas, Oficina de Prensa del Consejo, 24 de Julio de 2013.

37 European Commission, Commission Staff Working Document On Defence, *Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector* (COM (2013) 542 final).

38 PINTADO RODRÍGUEZ, César, *Pooling&Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión

integran lo que llamamos “enfoque pragmático”, que propugna un mercado europeo de la defensa estructurado en torno a unas cuantas empresas de dimensión europea, en calidad de contratistas, y una base sólida compuesta de eficientes empresas de mediano tamaño como subcontratas; agregándose otro sector de empresas de servicios, enormemente competitivas. Esta estructura permitiría abordar un modelo de negocio más adaptado a la realidad actual. Orientado a terceros mercados, principalmente a Asia, tendería a la diversificación de productos (tecnología de doble-uso). Se trata pues de crear una industria de defensa europea competitiva, como ampliamente es concebida en el Reino Unido, pese a los evidentes recelos existentes en ese país.

En el Consejo de noviembre de 2013,³⁹ se confirman algunas tendencias. Al destacar. Entre estas, la variedad de funciones asignadas a la Alta Representante; se insiste soterradamente en una mayor inclinación a tratar cuestiones de seguridad, lo que se explicita al declarar que establecida una relación más estrecha entre la defensa europea y el pilar “Justicia, Seguridad y Libertad”. Las medidas en las que trabaja: ciberdefensa, efectividad energética, seguridad marítima, muestran no ya los intereses prioritarios de la UE, sino los campos en los que se puede esperar algún avance. No son estos los que genuinamente podrían considerarse el núcleo de una futura defensa común. Desde el punto de vista político, quizá lo esencial sea efectuar un llamamiento que impulse nuevos mecanismos de implementación de la Cláusula de Solidaridad.

En cuanto a las capacidades, recalca el *rol* orientador de la Unión Europea, reiterando la advertencia respecto a la cuestión del reclutamiento de capacidades civiles.

En este sentido, lo más reseñable es la relación de proyectos en los que se trabaja para involucrar a la industria y la Comisión en el desarrollo de capacidades. Algunos Estados, sobre todo el Reino Unido, desean evitar que la Comisión lidere algunos proyectos.⁴⁰

En industria subrayamos, junto a otros aspectos ya señalados, la propuesta de armonización y acreditación, sobre los que hay aún largo camino por recorrer. Se asume el grueso del “enfoque pragmático” de la Comisión, aunque no se especifiquen medidas que puedan vincularse estrechamente a una consolidación inminente de la industria europea de defensa.

104/2013. Esta referencia ofrece un enlace teórico entre “Pooling and Sharing” y la reforma del mercado de la defensa en Europa.

39 Council of the European Union, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*, Brussels, 25-26 November 2013, Press office Consilium Europa.

40 La oposición más importante se concentra en el anhelo de la Comisión por liderar el “Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)”. Posición británica en House of Commons, *Documents considered by the Committee on December 2014* – European Scrutiny Committee. Accesible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/21923.htm>.

Aunque el Consejo Europeo⁴¹ del 20 de diciembre de 2013 pronunció declaraciones políticas importantes en cuanto a la defensa europea, ya presentes en el Tratado de Lisboa. Nuevamente hemos de presentar los resultados en su vertiente paradójica, sintetizada en una sucinta expresión: “La defensa importa”, que refleja cómo se ha incorporado la defensa en las más altas esferas políticas de la Unión.

Por otra parte, la política de defensa de la UE aspira a identificarse con la “defensa continental”. Si conectamos esta expresión con la evolución que ha seguido esta política en los últimos años, la UE insistirá en confeccionar una política de defensa, siquiera a través de la industria o la economía.⁴² A su vez, los Estados supervisarán los progresos, cómo se avanza y quién lidera. El contenido político de la cumbre quedó completado con una referencia constante al papel de la OTAN⁴³ y con un concepto que nos parece interesante: “aprovechar Lisboa”; queda definido en la intención de intensificar la actividad conjunta en el campo de la defensa de la Agencia Europea de Defensa, el Consejo y la Comisión. Otro motivo que despierta la alerta de algunos Estados, y no solo del Reino Unido.

A pesar de la declaración inicial, que podría albergar la voluntad política de avanzar hacia una CEP en el futuro, en el desarrollo de capacidades utiliza el lenguaje de la cooperación con los Estados. En la “intromisión” de la Comisión en las capacidades vemos un intento de sortear lo intergubernamental mediante proyectos de cooperación para el desarrollo de ciertas capacidades, voluntariamente asumidos por algunos Estados. Porque lo relevante es que se certifica el modelo de cooperación “a la carta”, aunque en la tarea recogida en el punto 12 parece aspirarse a una planificación europea⁴⁴ más ambiciosa.

Finalmente, el Consejo Europeo no certificó el establecimiento de ningún sistema de seguimiento, como había propuesto la Alta Representante. Entre otras razones, casi no hubo acuerdos que dieran lugar a compromisos vinculantes. Esquemáticamente, se puede decir que los compromisos de mayor calado no fueron muchos: se sancionó un sistema de cooperación compuesto en realidad por diferentes esquemas de cooperación;

41 Consejo Europeo 19 y 20 de Diciembre de 2013, Conclusiones, ES EUCO 217/13.

42 Impresión que refleja la prensa británica en artículos como *The EU is taking over defence policy by stealth*. Bernard Jenkin, Telegraph el 7 de diciembre de 2013.

43 Siguiendo la estela de la propia “Declaración de Saint-Malo” y todas las demás declaraciones políticas importantes, incluyendo el propio Tratado de Lisboa.

44 El punto 12 de las “Conclusiones” dice textualmente: *“Debe facilitarse la cooperación mediante una mayor transparencia y la puesta en común de información en la planificación de la defensa, lo que permitirá a los planificadores y responsables nacionales estudiar una mayor convergencia de las necesidades y plazos de disponibilidad de capacidades. A fin de fomentar una cooperación más sistemática y a largo plazo, el Consejo Europeo insta a la Alta Representante y a la Agencia Europea de Defensa a presentar antes de finales de 2014 el oportuno marco político en plena coherencia con los procesos de planificación vigentes de la OTAN”*.

la declaración política del comienzo no concreta ninguna orientación política clara para los 28; se destaca la necesidad de cooperar con los otros pilares de la Unión; la única vía posible para superar lo intergubernamental parece ser la industria europea de defensa. Las esperanzas de configurar una industria de defensa menos fragmentada y más competitiva, nos llevan inevitablemente a un acuerdo político que permita aplicar los recursos generados al conjunto de la defensa europea. En resumen, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 no debe ser considerado como un evento definitivo para la conformación de una defensa europea, en la que continúan difuminándose sus contornos.

La realidad, plasmada en los resultados obtenidos, contrasta con las expectativas generadas. Los autores⁴⁵ que antes se habían situado en el mayor nivel de exigencia, analizaban la necesidad de establecer una ruta en la ambiciosa planificación de la defensa europea. En la línea mantenida estos años, van dándose pequeños pasos. Más cerca de las conclusiones finales se quedaron quienes, llamándose “realistas”,⁴⁶ propugnaban la ausencia de declaraciones políticas de gran alcance.

En suma, que los esfuerzos se centraran en poner en marcha los proyectos de cooperación parcial, reduciendo el anhelo y la ambición al despliegue de misiones civiles o a pequeñas operaciones militares. En el mismo sentido, con sentimientos europeístas más profundos, otros autores percibieron aquel acontecimiento como un momento de transición, que obliga a estar especialmente atentos a cuanto suceda en los próximos años para buscar mejores oportunidades de avanzar.⁴⁷

Por otra parte, el Consejo Europeo de diciembre es clara muestra de la esencia más profunda de la política europea de defensa; no solo de la generada a partir del Tratado de Lisboa:⁴⁸ voluntariedad, intergubernamentalidad, difícil complementariedad con OTAN; sujeción a la actitud estratégica de las tres grandes potencias europeas; ausencia de planificación común vinculante, etc.

Así en los últimos quince años se han buscado diferentes enfoques con perfiles poco definidos. Los caminos que el Consejo Europeo ha tratado de abrir (principalmente a través de la industria y la seguridad añadirán complejidad, pero no cambiarán nada las esencias, por esa razón se han abordado cuestiones periféricas.

45 BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), *The state of defence in Europe: state of emergency?* Bruselas, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.

46 GOMIS, Benoit, *EU Defence: Time for small steps, not grands projects*, Londres, Chatham House, Comment, 912.2013.

47 BOYER, Yves, *French Defence Policy in a time of uncertainties*, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.

48 ARTEAGA, Félix, *El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013. Aconsejamos la lectura de este texto en su conjunto porque defiende muchas de las ideas que tratamos de transmitir en estos párrafos.

En 2014 se abrió un nuevo ciclo que nos obligará a observar con detenimiento el desarrollo de las decisiones que se tomaron en diciembre de 2013: quizá el concepto “*pooling and sharing*” funcione a largo plazo como afirman sus defensores; quizá, también la consolidación de la industria se produzca -al menos parcialmente-, propiciando la definición de las actividades estratégicas europeas.⁴⁹

Como mejor noticia de aquel Consejo Europeo, al menos no se han cerrado las puertas a una más amplia cooperación comunitaria. Empero, lo realmente interesante es que siempre se estará a tiempo de explotar algunas de las potencialidades de Lisboa, como la Cooperación Estructurada Permanente, especialmente en un contexto de incertidumbre y austeridad como el que vivimos.

OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA EN LA ACTUAL POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA

La principal declaración política sobre la defensa europea tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013 es la que expresa brevemente el Consejo Europeo de junio de 2014.⁵⁰ Se vuelve a manifestar una vaga voluntad de fortalecer la defensa europea.

Durante el pasado año, la Comisión persiste en su afán de abordar cuestiones relacionadas con capacidades, con ánimo de profundizar en la cooperación y avance de la industria.

El enfoque “*Pooling and Sharing*” es el que continúa recibiendo respaldo político, aunque, como en el caso de las iniciativas de la Comisión, el marco en el que se desarrolla está lleno de matices, lugares en los que debemos adentrarnos para identificar las oportunidades que se ofrecen para la defensa española.

Tras una evolución de casi quince años, y una sucesión de enfoques y principios de gestión diferentes de la política europea de defensa, en los últimos desarrollos los Estados podrán contar con la Unión Europea para la mejora de ciertas capacidades y potenciar una industria de defensa más eficiente.

A raíz de todo lo analizado sobre la evolución de la defensa europea (con su influjo sobre la atlántica), debemos concluir que la defensa española no podrá definirse

49 Propuesta de Alessandro Marrone en “EDTIB challenges and options: security of supply and strategic activities”, parte de la obra MASSON, Hélène (coord), *Security of Supply challenges and European Defence Technological and Industrial Base: debates & dilemmas*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13, 2013.

50 CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones*. CO EUR 4. Página, 20.

únicamente por los procesos de integración en los que participa (europeo y atlántico). Ninguno está ahora en condiciones de atender a todos los factores de seguridad y defensa que constituyen el núcleo de nuestras necesidades.

Por esta razón, y ante la incertidumbre política que impera en las instancias de cooperación, es vital, como sugieren algunos autores,⁵¹ definir con claridad nuestras prioridades estratégicas, para determinar así las capacidades requeridas.

El entorno comunitario europeo es especialmente propenso a acoger iniciativas de cooperación en el campo de las capacidades (incluyendo la investigación y la tecnología). Se beneficiarán particularmente aquellos Estados que decidan tomar la delantera en la búsqueda de la cooperación.

No estamos, ni de lejos, ante una planificación europea de la defensa que debamos implementar, en la parte que nos corresponda, sino ante un marco en el que se podrán facilitar proyectos que resulten de interés para la defensa de los Estados, y en este sentido hay oportunidades para quienes decidan aprovecharse activamente de ellas.

Para un país como España, esta actitud activa debe combinarse con una minuciosa vigilancia de las ofertas provenientes de otros Estados o de las propias instituciones comunitarias. La cooperación interna podrá canalizarse hacia múltiples direcciones. A partir de ahí, la claridad de principios será básica para obtener ventajas de las oportunidades presentes. En nuestro caso, no debe faltar el análisis de su complementariedad con los proyectos de la OTAN en los que participemos; un cálculo que persiga la reducción de costes de adquisición, mantenimiento, suministros y tecnología; la ambición de acceder a capacidades relevantes para la mejora de nuestra defensa.

Es fundamental que, al elegir proyectos e iniciativas de cooperación, escojamos aquellos que lleven implícita la posibilidad de abordar cooperativamente la lucha contra los riesgos y amenazas que más nos preocupan. El nuevo sistema de seguridad nacional que ha sido creado en nuestro país en los últimos cinco años, cuyo producto más sólido ha sido la aprobación en 2013 de la “Estrategia de Seguridad Nacional”, permite por primera vez en nuestro país jerarquizar los intereses estratégicos y de responsabilidades.

Como ponen de manifiesto algunos autores, el nuevo enfoque es también idóneo para aquellos Estados capaces de consolidar una política de defensa consensuada a largo plazo⁵².

51 ARTEAGA, Félix, *op cit*, Madrid, 2013.

52 Drent, Margriet y otros, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps*, La Haya, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. Págs. 7-12.

Deberán tenerse en cuenta las directrices de la UE al planificar nuestra defensa.⁵³ También es de interés estudiar con detenimiento los procesos de planificación de los países de nuestro entorno, y de aquellos con una cultura estratégica similar, ya que se podrían derivar algunas oportunidades de cooperación susceptibles de llegar a la UE en busca de orientación o financiación.

En general, también a España le interesa explotar al máximo el frente que abre la Comisión en capacidades.

A partir de lo destacado en este artículo sobre la naturaleza y evolución de la defensa europea, creemos poder concluir que será vital en los próximos años, para el desenvolvimiento de nuestra defensa dentro del marco comunitario, seguir de cerca los siguientes procesos:

1. La evolución intelectual de la propia idea de Europa (los movimientos sociales, políticos, reivindicativos o intelectuales) que se reflejen en los principales foros e instancias políticos del continente; y, sobre todo, qué consecuencias arroja sobre los conceptos y políticas comunitarios, particularmente en la defensa europea.
2. En los próximos años, ante los recortes en el gasto, la evolución de la defensa europea dependerá aún más de la política de los “tres grandes”. Hay que estar especialmente atentos a los cambios que puedan generar sus políticas de seguridad, sus interrelaciones, sus alianzas, etc. Al menos hasta el año 2017, no se definirán algunas de las opciones estratégicas de los principales Estados: 2016 es el año definitivo de la implementación de la cooperación franco-británica; 2017 puede ser el año del referéndum británico; a partir del 2015 no existirán grandes operaciones militares como la de Afganistán; en torno a 2015-2016, finalizarán los grandes programas europeos de armamentos.
3. Ya en el terreno estrictamente comunitario deberemos sumarnos a las iniciativas de la Comisión para crear una industria de defensa europea más eficiente (no la creación de un mercado comunitario), allá donde ha estructurado su política sobre la industria de defensa⁵⁴ (“mercado interior”, “seguridad del abastecimiento”, “promoción de una industria de defensa más competitiva” y “desarrollo de capacidades”). En el caso de España, los dos últimos son más concretos.

53 Finalmente, en 2014 se ha revisado el *Capability Development Plan*, que ha fijado dieciséis acciones prioritarias.

54 COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente*. Bruselas, 24.6.2014. COM (2014), 542.

- 3.1. En el área de desarrollo de capacidades, debe involucrarse en iniciativas como la “evaluación conjunta de necesidades de capacidades”, proyectos de cooperación “civil-militar” y todo cuanto tenga que ver con “espacio y defensa”. En el caso de la investigación, el empeño de la Comisión por adentrarse en el terreno de las capacidades llevará a poner a disposición de los Estados programas y fondos para su defensa que permanecían cerrados.
- 3.2. Es importante seguir la evolución de los programas de financiación propuestos por la Comisión para PYMEs relacionadas con la industria de defensa: habrá que estudiar cómo se podrán aplicar en España para ofrecer un plan de estímulo de “reconversión industrial” de medianas empresas que puedan trabajar como proveedores de productos y servicios para la defensa, mejorando así su productividad o diversificar sus ofertas. Todo ello en conexión con las necesidades de nuestra defensa.
- 3.3. La firma de acuerdos comerciales con terceros por la Comisión debe servir para detectar oportunidades de negocio de nuestra industria. Habrá que estar también atentos al impacto que las reformas económicas europeas puedan tener sobre la industria de defensa: gobernanza económica, estímulos sectoriales, y sobre todo a las negociaciones transatlánticas.
4. Debemos prestar atención tanto al desarrollo y evolución de los proyectos europeos como a las capacidades que la Agencia Europea de Defensa identifique como factibles de ser compartidas. Dentro del sistema (o cultura) “*Pooling and Sharing*” España debería explotar al máximo las ofertas de proyectos en el marco de la AED, buscar sinergias con miembros de la UE con necesidades geoestratégicas similares, además de seguir desarrollando la participación en los proyectos en los que está ya integrada. En este sentido, las iniciativas se han incrementado desde el Consejo Europeo de diciembre de 2013. España se ha incorporado a diecisiete, algunas incluso de significativo alcance estratégico (reabastecimiento en vuelo), otras de carácter tecnológico, otras para la mejora de las posibilidades de entrenamiento, y la mayoría útiles para la evaluación de capacidades, gestión y racionalización de recursos.
5. Deberemos estar atentos al avance de las propuestas que hizo la Comisión en relación a lo siguiente:
 - 5.1. Certificación y estandarización (qué efectos tendrá sobre la industria española; en qué tipo de actividades se centra; qué oportunidades abre para la cooperación con terceros países y para entablar nuevas asociaciones empresariales; cómo podrán combinarse los procesos con la participación en otros proyectos y adquisiciones no europeos que nos interesen).
 - 5.2. Al desarrollo del modelo de negocio que vaya perfilando progresivamente la Comisión (según sus deseos o según sus posibilidades): estudiar en qué pueden quedar las opciones españolas con respecto a nuestros competidores y clientes.

- 5.3. Estudiar qué sistemas de compensación se pueden solicitar a la Unión Europea en caso de que los procesos anteriores lesionen algunos de nuestros intereses fundamentales.

No obstante, la perspectiva general de las oportunidades que ofrece la política europea de defensa para España se completa aludiendo a sus limitaciones (lo que no nos puede ofrecer) y sus ambigüedades (que impiden que se resuelvan algunos problemas esenciales para permitir el desarrollo de los mecanismos previstos en Lisboa que difuminan sus contornos). En ambos extremos, el relato histórico que presentamos al comienzo nos ayudará a comprender brevemente sus carencias.

Hemos visto que, tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013, la UE (que a nivel estratégico sigue estancada),⁵⁵ nos ofrece un marco de ayuda para el desarrollo de capacidades de manera cooperativa y la posibilidad de mejorar en parte la eficiencia de nuestra industria de defensa. Pero no quedan solventadas algunas necesidades:

- En cuestiones claves, como el desarrollo de capacidades (defensa antimisiles y otras). España está más interesada en integrarse en proyectos OTAN, cuya conexión con la PCSD no es posible. Podemos referirnos también a proyectos fundamentales para la interoperabilidad pertenecientes al marco transatlántico.
- En política de adquisiciones, los proyectos “P & S” no son todavía el marco para cubrir todas nuestras exigencias de abastecimiento.
- En el campo de la industria de defensa, la coordinación con los otros cinco grandes países fabricantes (a los que se puede unir Polonia), quizás debe ser la antesala para un mercado de defensa europeo menos fragmentado. Tengamos en cuenta que desde 1999 no se produce una operación conjunta en este campo a gran escala.⁵⁶
- Si hablamos de compartir capacidades el camino a recorrer es aún más largo, y las posibilidades a las que acogerse son varias: proyectos “*Smart Defence*”, proyectos “*Pooling and Sharing*” y otros.

En definitiva, desde el punto de vista de la defensa, Europa es hoy una invitación a participar en una cooperación que tiene lugar en un entorno difuso. El propio marco

⁵⁵ No se modificó la estrategia de seguridad europea como pedían algunos países, la “Estrategia de Seguridad Marítima” aprobada finalmente en 2014 es el resultado de un trabajo de cuatro años, mientras que la “*framework*” para afrontar las ciberamenazas, también aprobada en 2014, tiene como principal objetivo la protección de los sistemas europeos y la orientación a los Estados.

⁵⁶ Vedrine, Hubert, *Report for the President of the French Republic on the consequences of France’s return to NATO’s Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence*, Paris, 2012. Donde se explican algunos de los problemas que impiden un mercado más consolidado a nivel europeo: grandes proyectos con Estados Unidos, incluyendo a la propia Francia (THALES); la falta de acuerdo para la fusión BAE SYSTEMS-EADS, ETC.

de cooperación que ha sido aprobado últimamente (*“Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation”*)⁵⁷ habrá de convivir también con el aprobado por la OTAN en la Cumbre de Gales (*“Framework Nations Concept”*).

Como se desea conectar con el plan de desarrollo de capacidades, tendrá un carácter orientativo, supeditado a las planificaciones nacionales; tampoco está armonizado con el *“NATO Defence Planning Process”*. A ello debemos sumar que las cooperaciones entre estados al margen de la OTAN y la PCSD⁵⁸ son un recurso con el que hay que contar.

De todas formas, los proyectos europeos e iniciativas a los que nos podríamos incorporar nos permitirían desarrollar capacidades que necesitamos, acceder a una mejor financiación, también a investigaciones de vanguardia, y podrían contribuir a reducir costes y promover la eficacia de nuestra industria de defensa.

57 Council of the European Union, Press Release 3346th Council Meeting. *Foreign Affairs*. Brussels, 17 and 18 November 2014. PR CO 58. Pág. 23.

58 Francia, por ejemplo, participa en varias plataformas de cooperación con Estados Unidos en defensa, tales como la *“The Trilateral Strategic Initiative”* y la *“Multinational Interoperability Council”*.

CONCLUSIONES

Las fuerzas armadas de los países europeos deben atender a más compromisos que hace veinte años, con menos recursos. Y además deben convivir con la difusa relación entre las dos grandes instituciones en las que participan: OTAN y Unión Europea. A ello debemos añadir que incluso las cooperaciones que se desarrollan entre los Estados más próximos cultural y estratégicamente (los ya mencionados “*Clusters*”) no superan los problemas derivados de la desconfianza y de la carencia de una planificación conjunta.

La Política Común de Seguridad y Defensa no es una instancia disponible para solucionar nuestros problemas, ahora bien: las instituciones comunitarias son un recurso al que acudir a la hora de fortalecer capacidades que necesitamos mejorar.

En contra de lo que parece, no debemos sentir esta propuesta como una expresión de pesimismo europeísta, sino que, pasado el tiempo, quizás podría ser el contexto que se necesite para convertir hábitos de cooperación en una planificación verdaderamente comunitaria. Porque, imperceptiblemente, la cooperación a través del “P & S” quizás comprometa más a quienes decidan participar en proyectos comunes distintos a los marcos conceptuales anteriores.

Queremos resaltar otra idea: aquellos países que más claras tengan sus ideas, más concretas presenten sus prioridades y más decisión política muestren para llevarlas a la práctica, podrán beneficiarse en mayor medida de las oportunidades de cooperación, coadyuvando a una mayor cohesión futura de la defensa europea. En el caso de España, la política europea de defensa nos permitirá diseñar propuestas que, implícitamente, supongan afrontar ciertas amenazas.

Hemos querido transmitir que, de cara al futuro de la defensa europea, es imperativo que los Estados, haciendo uso de la autonomía que todos los textos les conceden en esta área vital de su soberanía, formulen un diseño responsable de las capacidades que precisen. Esto les habrá de llevar a un mayor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la Unión Europea, que, orientadas a través de diversas cooperaciones, podrán convertirse en la materia prima para construir, quizás, una defensa común.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Félix, *El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 46/2013.
- ASHTON, Catherine, *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Interim Report by the High Representative*, Bruselas, Oficina de Prensa del Consejo, 24 de Julio de 2013.
- BISCOP, Sven & FIOTT, Daniel (eds), *The state of defence in Europe: state of emergency?* Bruselas, Egmont Royal Institute for International Relations, Egmont Paper, 62, 2013.
- BOYER, Yves, *French Defence Policy in a time of uncertainties*, Paris, Foundation pour la Recherche Stratégique, Note 04/13, 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un nuevo acuerdo para la defensa europea. Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542. Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente. Bruselas, 24.6.2014. COM (2014), 542.*
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEÉENNE, *Communiqué de presse, 2903ème sesión du Conseil, Affaires générales et relations extérieures, Relations extérieures*, Bruxelles, le 10 et 11 novembre 2008. FR 15396/08 (Presse 319).
- CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo 19 y 20 de diciembre de 2013, Conclusiones*. ES EUCO/217/13.
- CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo del 27 de junio de 2014. Conclusiones*. CO EUR 4.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 2915 Council meeting, General Affairs and External Relations, External Relations*, Bruselas, 8 y 9 de diciembre de 2008. EN 16863/08 (Presse 360).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3009th Council meeting, Foreign Affairs, Luxembourg, 26 April 2010*. ED 8979/10 (Presse 90).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3055th and 3056th Council Meetings, Foreign Affairs, Defence and Development, Brussels, 9 December 2010*. EN 17745/10. (Presse 342).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3065th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 31 January 2011, 5888/1/11 REV 1 (en)*.

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 309th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 23 and 24 May 2011*, EN 10440/11 (Presse 143).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3106th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 18 July 2011*, EN 12865/11 (Presse 246).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3130th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 30 November and 1 December 2011*, EN 17720/11 Provisional Version.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Press Release, 3157th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 22 and 23 March 2012*. EN 7849/12 (Presse 117).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*, Brussels, 25-26 November 2013. Oficina de Prensa del Consejo.
- DRENT, Margriet y otros, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the next steps*. La Haya, 2014. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations.
- EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document on Defence, Communication Towards a more competitive and efficient defence and security sector*, Brussels, 24/04/2013. COM (2013) 542 final.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *An initial Long-Term Vision for European defence capability and capacity needs*, Bruselas, 2006.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *Future Trends from the Capability Development Plan*, Bruselas, 2008.
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, *Common Security and Defence Policy. Development of European military capabilities*, Bruselas, Updated: January 2001, Military Capabilities/8, 2011.
- GOMIS, Benoit, *EU Defence: Time for small steps, not grands projects*, Londres, Chathan House, Comment, 912, 2013.
- HAINÉ, Jean-Yves, *ESDP: an overview*, Paris, European Institute for Security Studies, 2005.
- HOUSE OF COMMONS, Documents considered by the Committee on December 2014 – European Scrutiny Committee. Accesible a través de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-xxiv/1923.htm>.
- HOWORTH, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, 2014.

- JANSEN, Christian, WITTEK, Kai y otros, *Tackling the Productivity challenge*, edición online de Mckensey&Company, 2013 y accesible en www.cfr.org/europe/mckingsey-future-european-defence-tackling-productivity-challenge/p31216.
- Letter of Intent Framework Agreement Treaty*, Versión consultada en <https://www.gov.uk/letter-of-intent-restructuring-the-european-defence-industry>.
- LINDSTRAM, Gustav, *The Headline Goal*, Paris, European Institute for Security Studies, 2007.
- MAJOR, CLAUDIA, *France, Germany and European Defence: more pragmatism and less pathos, please*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 2013.
- MARINA, Claudia, *The Trials and tribulations of European Defence Co-operation*, Centre for European Reform, 2013. Accesible a través de www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrilf_trialstrib_24july2013-7692pdf.
- MASSON, Hélène (coord.), *Security of Supply challenges and European Defence Technological and Industrial Base: debates & dilemmas*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Note 26/13, 2013.
- PINTADO RODRÍGUEZ, César, “*Pooling and Sharing*” y la industria europea de defensa. *Viejas ideas para nuevas soluciones*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 104/2013.
- VEDRINE, Hubert, *Report for the President of the French Republic on the consequences of France’s return to NATO’s Integrated Military Command, on the future of Transatlantic Relations, and the outlook for the Europe of Defence*, Paris, 2012. Accesible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/global-issues/defence-security/french-defence/international-organization-in/nato/france-and-nato/article/hubert-vedrine-report-submitted-to>.
- VVAA, *Military Capability Development in the Framework of the Common Security and Defence Policy*, Chipre, Ed. CY2012EU, 2012.

- Artículo recibido: 27 de julio de 2014.

- Artículo aceptado: 5 de febrero de 2015.
