

Resumen ejecutivo del Informe

Libro Blanco de Seguridad y Defensa de la Unión

Una propuesta

Borja Lasheras
Christoph Pohlmann and Christos Katsioulis
Fabio Liberti (IRIS-France)

Enero 2010

Resumen Ejecutivo

Este documento de trabajo, escrito entre varios investigadores de tres *think-tanks* europeos, contiene una propuesta –ambiciosa y realista- para un futuro Libro Blanco de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

La iniciativa fue concebida por la **Fundación Alternativas y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa de España)**, en varias reuniones a lo largo de la primavera de 2009 y como una continuación a previas colaboraciones en el ámbito de estudios sobre la defensa europea.

El objetivo era llevar a cabo un proyecto fundamentalmente europeo, con la mayor participación posible. Por ello, el documento, escrito entre los meses de julio y noviembre, por los autores con el objetivo de analizar a fondo y bajo una perspectiva innovadora la seguridad de Europa y su defensa –una tarea exigente en sí misma. El Documento de Trabajo resultante ha sido por tanto desarrollado y asumido por la **Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung (Berlin)**, con la participación de Fabio Liberti, del **Institut de Relations Internationales et Stratégiques-France**.

Nuestro trabajo incluyó una reunión en Berlín, un taller de expertos y la presentación conjunta de una primera versión del documento en octubre en Madrid, en un seminario organizado por la Fundación y la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa de España.

Este seminario reunió a expertos y *policy-makers* en PESC/PESD, con el fin de discutir las propuestas aquí recogidas. El documento toma nota, pues, de distintas discusiones con expertos europeos, así como del valioso trabajo llevado a cabo por varios *think-tanks* en los últimos años.¹

En lo que concierne a su estructura, habitualmente un Libro Verde precede a un Libro Blanco. No obstante, en la PESC/PESD, a diferencia de otras materias, todavía no existe ese Libro Verde. Es por ello que los autores decidimos adoptar el procedimiento siguiente: a excepción del Capítulo 1, cada capítulo contiene una breve valoración sobre desarrollos en el área concreta, poniendo de relieve deficiencias básicas, para concluir con propuestas prioritarias.

Esperamos que este documento, este Libro Blanco no oficial, sea de utilidad a los responsables en materia de PESC/PESD,

¹ En particular, los autores quisieran agradecer, por sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este documento, a: Alastair Cameron (RUSI-UK), Natividad Fernández Sola (División Estratégica, Ministerio de Defensa de España), Nick Witney (European Council of Foreign Relations), Sven Biscop (Egmont Royal Institute of International Relations), Antonio Ortiz (Oficina del Secretario General, OTAN), Nicolás Sartorius (Opex-Fundación Alternativas), Enrique Ayala (Opex-Fundación Alternativas), Vicente Palacio (Opex-Fundación Alternativas), José Antonio Sabadell (Representación Permanente de España ante la OSCE), Giovanni Gasparini, Ignacio García (Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España), Juan Moliner (Secretaría General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa de España), Félix Arteaga (Real Instituto Elcano).

fortaleciendo verdaderas posiciones europeas en las importantes cuestiones estratégicas de nuestra era (una tarea fundamental), y quizá así contribuir a que la idea de una Unión de seguridad y defensa, planteada en estas páginas, vaya haciéndose realidad en la próxima década.

Borja Lasheras
Christoph Pohlmann
Christos Katsioulis

“Five years ago, the ESS set out a vision of how the EU would be a force for a fairer, safer and more united world. We have come along way towards that. But the world around us is changing fast, with evolving threats and shifting powers. To build a secure Europe in a better world, we must do more to shape events. And we must do it now” (Report on the Implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World”, December 2008)

Resumen Ejecutivo

Un diplomático español en Viena suele referirse a la política de seguridad de la UE en acción como “una banda de jazz, no una orquesta clásica: una banda, formada por músicos con distintas habilidades e instrumentos, en constante *jam session*, con una melodía e idea comunes sobre la música que quieren tocar...una banda a la que le cuesta ponerse de acuerdo en tocar una pieza concreta, pero que a veces puede parecer armoniosa –si bien no necesariamente homogénea”. La banda es bien conocida entre expertos musicales, pero el público en su conjunto la desconoce, o se sorprende ante el extraño sonido. Otras bandas –más exitosas- alaban algunas de sus cualidades individuales y el hecho de que en efecto toca (algún tipo de) música, a pesar de todos los obstáculos, si bien se ríen por su escaso éxito.

Ésta puede ser una descripción metafórica de la actuación de la UE como actor global a lo largo de la década, más bien inestable, que estamos a punto de dejar atrás: algunos logros tácticos, la valiosa experiencia de aprender sobre la marcha, como UE a 27, pero con una perenne falta de dirección.

Ciertamente, los desafíos desde 2000 han sido enormes, desde los ataques terroristas del 11S, la intervención internacional en Afganistán, la guerra de Irak, el daño al régimen de no-proliferación nuclear, un paralizado proceso de paz en Oriente Medio o la actual crisis financiera. En nuestra vecindad, los principios de la seguridad pan-europea han sido dañados en una guerra en el Cáucaso el pasado verano, aún al borde de la violencia, al igual que otros conflictos “congelados” en nuestra vecindad. Y todo ello en plena crisis institucional de la Unión.

Lo cierto es que respecto a muchas de éstas y otras crisis internacionales, Europa ha sido incapaz de acordar una posición verdaderamente común y poner su peso colectivo en consecuencia. Los estados de la Unión han sido a menudo criticados por su tendencia a jugar “ping-pong”, reaccionando a eventos. Desde cierto punto de vista, esto puede resultar por un tiempo y puede traer consigo útiles *lessons learned* –como la capacidad de reaccionar de forma coherente y a tiempo a la vista de escaladas de eventos, con los instrumentos

y socios adecuados. Quizá, desde este punto de vista, ése ha sido el caso de algunas misiones recientes de la UE, ATALANTA ante todo –para algunos, la primera real misión estratégica de la UE con intereses claros (p.ej., protección de las vías marítimas).

No obstante, en un contexto en el que todos los otros grandes poderes actúan estratégicamente y donde existen serios desafíos a nuestra seguridad, perpetuar la perspectiva minimalista presenta evidentes límites para el impacto e influencia global de la UE, siempre y cuando quiera participar decididamente en la definición del orden mundial del siglo XXI –y asumir las responsabilidades para su propia seguridad.

Los europeos tienen que pensar más de forma estratégica con el fin de influir dichos eventos, tal y como concluye la reciente actualización de la **Estrategia Europea de Seguridad (EES)**.² Y tienen que avanzar como UE en las cuestiones más difíciles que a menudo les han dividido, o se han dejado dividir por otros (desde el papel de Rusia en la seguridad europea hasta si intervenir militarmente en una crisis lejana en África Subsahariana). Ello con el fin de que Europa cumpla con sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, proteger la seguridad de sus ciudadanos en un mundo

² A lo largo de este documento, nos referiremos a la EES como el texto de 2003, señalando las innovaciones y cambios de la actualización de 2008.

que desafortunadamente no está en paz, mantener su propio modelo político-social y, finalmente, ser en conjunto más eficaces.

La Unión, el proyecto político compartido por los países y pueblos de Europa, debe en la siguiente década comportarse cada vez más como (y darse los instrumentos necesarios para) un poder, a su propia manera, defendiendo una agenda de valores y sus propios intereses también. En el ámbito de la seguridad y la defensa, ello implica que la UE debe desarrollar la ambición de **convertirse en un proveedor de seguridad moderno**, que debe incluir tanto un mayor perfil civil y un genuino elemento militar: ambos son necesarios, la UE no puede enfatizar uno sobre el otro. La UE puede ser Venus, pero también debe saber actuar como Marte cuando sea necesario.³

Volviendo a la imagen anterior, la banda necesita tratar seriamente sus objetivos musicales y comerciales. Los músicos necesitan dejar atrás el violín de sus abuelos, comprarse nuevos instrumentos y afinarnos en el mismo tono.

Nuestra perspectiva y premisas básicas

Para alcanzar esos objetivos, en los próximos Capítulos propondremos una perspectiva estratégica que aborde de

³ Hervé Morin, Ministro de Defensa de Francia.

forma comprehensiva la seguridad y defensa de la Unión, destacando una serie de prioridades clave para el futuro y pasos principales para hacerlas posible. Nuestra perspectiva está basada en un equilibrio entre ambición y las crudas realidades de la seguridad del siglo XXI, así como profundas convicciones sobre la Unión como proyecto político. Un equilibrio complejo, pues, pero que creemos posee un gran potencial –no menos, un tan necesario consenso entre estados miembros sobre los objetivos de la política de seguridad y defensa de la Unión.

El ejercicio estratégico propuesto en estas páginas puede servir como una visión general para esfuerzos en las distintas sub-áreas y es perfectamente compatible con algunas prácticas informales existentes en la Unión, a veces más eficientes que normas e instituciones. Este ejercicio no tiene que estar necesariamente plasmado en farragosos documentos de papel (una hoja de papel no puede resolver cuestiones tan complicadas), a menudo reducidos a nada en las cumbres de la Unión. Pero consideramos que el proceso en su conjunto puede ser beneficioso para la Unión y su política exterior y de seguridad, pudiendo sus resultados recogerse en un **Libro Blanco de Seguridad y Defensa** de la UE.

Nuestras asunciones son las siguientes:

En primer lugar, avanzar hacia una verdadera **Política Exterior y de**

Seguridad Común (PESC) debe ser el objetivo prioritario de los estados de la Unión en la próxima década; una política que guíe sus instrumentos cívico-militares: la **Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)**,

Pero la PESD todavía se encuentra en definición. Carece de un marco estratégico claro, que refleje un verdadero acuerdo entre los gobiernos de la Unión, y que establezca sus metas últimas, prioridades y medios para alcanzarlas; por otra parte, la PESD ha estado sujeta a serias divisiones políticas. Esto ha hecho que no sea todavía un instrumento plenamente eficaz. Los objetivos y directrices generales de la Estrategia Europea de Seguridad son válidos, pero requieren concreción en el ámbito específico de la seguridad y defensa, al igual que en otros campos de la acción exterior de la UE. Las diferentes estrategias de seguridad nacionales de los últimos años (Francia, Reino Unido o Alemania) son un desarrollo positivo en la medida en que fortalezcan el pensamiento estratégico en Europa.

La PESC/PESD debe progresar para 2020 hacia la **política común de seguridad y defensa (o PCSD)**⁴ señalada en el nuevo Tratado de la Unión (TUE). Dicha política será específica:

⁴ En el documento a veces utilizaremos los términos PESD o PCSD. Siendo conscientes de que éste último es el término ya oficial con la entrada en vigor de Lisboa, vemos más la PCSD como el proceso de definir sus principales elementos (misiones fuera de la UE y solidaridad interna), así como el resultado del mismo.

- a la **naturaleza de la UE** como un actor de seguridad global, que no es un estado, intenta ser más que una mera alianza militar (y también más que un poder civil), y debe estar guiado por la visión “holística” de seguridad de la EES;
- al **poder asimétrico** que la UE será durante el futuro inmediato (incluso con las mejoras esperadas por el Tratado de Lisboa), debido a sus diferentes niveles de toma de decisiones, tanto supranacionales y dirigidos por los estados miembros. La integración en defensa presentará unas características diferentes que en otros ámbitos (como la política monetaria).

Los **estados-nación** llevan viviendo de capital histórico durante demasiado tiempo. Manteniendo la inercia actual, la próxima generación puede ser testigo de cómo nuestros países se auto-condenan a la irrelevancia. La integración es en el interés nacional de los estados de la Unión. En el campo de la PESC/PESD, sin embargo y con apoyo institucional, los estados miembros individuales tienen todavía un papel clave que jugar, de diversas formas, para hacer de la PCSD una realidad. En concreto, a nivel operacional, en cuanto a sus específicas ventajas en distintos escenarios de crisis y, en el plano de capacidades, a través del establecimiento de diferentes formas de **cooperaciones**

reforzadas en defensa o “**grupos pioneros**” entre ellos.

El potencial colectivo de Europa en el ámbito de la seguridad y la defensa en 2010-2020, no obstante, no debe tampoco estar guiado por marcos mutuamente excluyentes. Teniendo en cuenta recursos escasos, diversos condicionamientos institucionales y sus propios principios recogidos en la Estrategia, la UE deberá actuar en marcos multilaterales y trabajar estrechamente con distintos *partners*. Con ello queremos decir que para implementar la política de seguridad de la Unión, el desarrollo de diversos *partnerships* de seguridad será esencial.⁵ En particular, los europeos tendrán que actuar más concertadamente en la OTAN, estableciendo un verdadero **partenariado estratégico OTAN/UE**, coherente con un **partenariado de seguridad Estados Unidos-UE**, más amplio en contenido que el campo puramente de defensa. Otros partenariados, como la ONU y la OSCE, serán también relevantes para los objetivos de seguridad colectiva y pan-europea (o euro-asiática).

El **Tratado de Lisboa** es central en los planteamientos de este documento, en la medida en que podría marcar el comienzo de una nueva etapa para la UE en relaciones internacionales –así como el final

de las excusas para la inacción. En el momento de enviar este documento a publicación, ha entrado finalmente en vigor el 1 de diciembre después del voto irlandés y las ratificaciones de Polonia y la República Checa. Este tratado puede entrañar una mayor visibilidad externa para la Unión y su política exterior, a través de los nuevos puestos que crea del Presidente del Consejo Europeo y un Alto Representante más poderoso, asistido por el futuro Servicio de Acción Exterior.⁶ Nuevos instrumentos relevantes para la PESD en particular estarán disponibles, desde mecanismos de cooperaciones reforzadas hasta las cláusulas de mutua asistencia y solidaridad, propias de una alianza. Una mayor coherencia para la acción exterior de la UE podría estar a nuestro alcance. No obstante, todo ello requerirá mayor guía a nivel estratégico e impulso político, que sólo puede venir de un mayor *rapprochement* entre los estados miembros. De otro modo, las nuevas y complejas instituciones podrían paradójicamente reforzar las deficiencias actuales; la PESC/PCSD podría convertirse en “un erizo introvertido mientras el mundo exterior sigue siendo turbulento” (Angelet, Vrailas 2008).

El Tratado de Lisboa significa pues una ventana de oportunidad –y también algunos riesgos, dadas las expectativas que ha generado, si esta nueva oportunidad es

⁵ Tal y como afirma la EES, la Unión necesita “perseguir sus objetivos tanto a través de la cooperación multilateral en organizaciones internacionales y de *partnerships* con actores clave”.

⁶ At the time of concluding this paper, the European Council had just designated Mr. Van Rompuy as its President, and Ms. Ashton, as the new High Representative.

retorcida por los estados miembros para preservar el status quo o limitar el margen de las nuevas instituciones. Y quizás no haya muchas más oportunidades para una UE a la altura de los tiempos.

Existen otros factores también que podrían consolidar este posible momentum, como la **revisión por la OTAN de su Concepto Estratégico**, que exige un esfuerzo concertado entre los europeos sobre la base de la EES como elemento de referencia. La OTAN también tendrá su momento de Lisboa, dado la cumbre de la OTAN a fines de 2010, en la que se acuerde su nuevo Concepto. Un *rapprochement* **estratégico UE-OTAN Lisboa** es pues imperativo, teniendo en cuenta también las persistentes demandas de EEUU de un socio más eficaz a este lado del Atlántico, incluido en el campo de la defensa. Asimismo, la OSCE, que abarca regiones de interés crucial para la UE como Asia Central, está discutiendo el futuro de una seguridad crecientemente euro-asiática, a través del Proceso de Corfú.

Somos muy conscientes asimismo de otras preocupantes tendencias, que podrían perjudicar estas ambiciones, como la probable fatiga de nuestra opinión pública ante operaciones militares en el exterior tras Afganistán, así como perspectivas económicas negativas y la reaparición de pequeños nacionalismos y otros fantasmas del pasado europeo.

Todo ello, en nuestra opinión, no hace sino reafirmar la necesidad de una revisión estratégica abierta, sin dogmas, en este ámbito, así como en otros de la acción exterior de la Unión. Un proceso que también podría ser beneficioso en términos de legitimidad democrática la política de seguridad europea. Por otra parte, los europeos no deberían olvidar que el **modelo de paz** del que hoy afortunadamente disfrutan nació de los escombros de su propia degradación y auto-destrucción colectiva, no hace tanto. El hecho de que otros pueblos no puedan disfrutar de bienes públicos como la estabilidad y prosperidad, constituye otra razón para una PESC/PESD que quiere contribuir a un mejor sistema de gobernanza global.

Por tanto, más allá de declaraciones oficiales sobre los grandes logros de la PESD, etc., los líderes de la UE deben concretar tales principios y objetivos generales, y alcanzar un acuerdo en torno a un **Libro Blanco de Seguridad y Defensa de la Unión**. Este documento es una propuesta para dicho Libro Blanco oficial.

Principales propuestas del documento

1. La visión de la Unión como un moderno proveedor de seguridad colectiva

- Más allá de sus diferencias, los europeos comparten intereses de

seguridad, riesgos y también principios/valores. Ningún estado europeo puede hacer frente a estos riesgos y desafíos de seguridad por su propia cuenta. Reforzar la **convergencia estratégica** al nivel PESC debe ser la primera prioridad, más que contentarse con la opción del mínimo denominador común. Todos los esfuerzos en el ámbito PESD y otros marcos, analizados en este documento, deben resultar de una PESC reforzada. De hecho, siendo el alcance de este documento la seguridad y defensa, concebimos el Libro Blanco como un elemento más dentro de una **revisión estratégica** generalizada a distintos niveles sobre el papel de Europa y sus ambiciones en el nuevo entorno internacional. Dicha revisión, o **Gran Estrategia**, debería comprender todas las áreas de la acción exterior de la UE. Será si cabe más necesaria conforme la UE se dota de nuevos instrumentos.

- La UE debe convertirse progresivamente en el **centro de la política de seguridad y toma de decisiones** de Europa; actor completo, en tanto que potencialmente dispone de todos los medios (civiles, militares, etc.) para hacer frente a los desafíos de seguridad modernos. Debe además ser un **actor de seguridad global**, a la

vista de sus aspiraciones e intereses.

- La PESD, un instrumento de la PESC, tiene que ser más crucial en la seguridad europea así como en las responsabilidades de la Unión con el orden internacional. Puede y debe aspirar para 2020 a convertirse en una **política común de seguridad y defensa (PCSD)**, tal y como prevé el TUE, siempre teniendo en cuenta la naturaleza específica de este nuevo actor. De forma importante, la PESD debe seguir profundizando en su ventaja comparativa de disponer todas las capacidades civiles y militares a su disposición y debe desarrollar la visión integral hacia la seguridad: éste es y seguirá siendo el valor añadido de la Unión. La UE debe tener verdaderas ambiciones civiles y militares.
- En la próxima década la **legitimidad democrática** de la PESC/PESD debe tener mayor centralidad. El limitado papel que el Tratado de la UE confiere al Parlamento Europeo (PE) en este ámbito debe ser explotado al máximo. El PE debe convertirse en el órgano fundamental de supervisión y control de la futura PCSD, a través de consultas por el Alto Representante o los Representantes Especiales sobre el terreno; debates sobre

misiones y líneas generales de acción así como la posibilidad de control democrático sobre la gestión del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión, entre otras opciones. Ello contribuiría a reforzar la legitimidad de esta política, máxime si los compromisos a asumir aumentarán en los próximos años. El establecimiento de marcos de relación con los parlamentos nacionales, dentro de este debate público sobre la seguridad europea, debería formar parte de este proceso, beneficioso para la UE en su conjunto.

2. La UE como Unión de Seguridad capaz de garantizar su defensa

- La **defensa colectiva** propiamente dicha, al menos la noción entendida durante la Guerra Fría, no está dentro del alcance de este documento, pensado aproximadamente para el horizonte 2010-2020 y fundamentalmente centrado en la primera etapa, una PCSD. No obstante y dado que el nuevo Tratado recoge la defensa común como fase última de la PESD, una serie de ideas al respecto están presentes en este trabajo y que exponemos a continuación.

No podemos excluir otros desarrollos en las próximas décadas, incluida una revisión en profundidad de los mecanismos actuales en Europa. Las organizaciones no pueden estar basadas en dogmas: deben responder a las necesidades de los estados y sus pueblos, no al revés, y deberían cambiar si las circunstancias lo precisan. Esto es aplicable tanto a la OTAN como la UE. Asimismo, algunos estados miembros podrían optar a acuerdos bilaterales y plurilaterales, para compromisos en defensa más exigentes con el fin de avanzar en la integración defensiva entre ellos a plena velocidad, lo que en principio es su derecho soberano.

Pero este documento está centrado en la Unión como tal: una compleja organización internacional que reúne casi 30 estados y que tiene ambiciones a largo plazo como actor estratégico en el siglo XXI –pero que sigue basado en la **unanimidad** para cuestiones que afectan al núcleo de la soberanía, como la PESC/PESD. Una decisión formal para otorgar la defensa común a la UE requeriría el acuerdo unánime entre los 27+⁷ estados miembros,

⁷ A veces utilizaremos el término 27+, ante las expectativas de que la UE incluya, en el marco temporal previsto para un Libro Blanco, a nuevos miembros, como Croacia, Islandia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y otros.

por lo menos dos veces conforme al Tratado UE, al margen de todos los acuerdos posteriores que serían necesarios.⁸

- Una **Unión de Seguridad**.-Hay una alternativa diferente, viable y moderna, que se desprende de los siguientes Capítulos, y que se basa en desarrollar al máximo las potencialidades del marco actual, tras Lisboa. En efecto, a medio y largo plazo, si los progresos propuestos en esta propuesta de Libro Blanco, en particular, si:
 - Hay una sólida voluntad política de desarrollar opciones para las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua del nuevo tratado (un potencial art. V de la Unión);
 - una mayor convergencia estratégica entre los 27+ en la PESC;
 - avances en otras políticas y áreas relevantes para la seguridad, diferentes a

defensa tradicional (por ejemplo, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, o los distintos sistemas de Inteligencia), en una Unión que va superando en parte el sistema de pilares;

- y se alcanzan objetivos exigentes en capacidades civiles y militares, una especie de **criterios de convergencia Lisboa** (con progresos relacionados en mercados de defensa, etc.),

entonces la UE tendría de *facto* los medios para defender su ciudadanía de la mayor parte de las amenazas modernas. Para las denominadas amenazas sistémicas, como las ADM y misiles, *partnerships* prácticos con OTAN y EEUU seguirían siendo objetivamente necesarios y deseables por un tiempo aún indefinido.

Conforme a la visión mantenida aquí, la UE en su conjunto sería un actor de seguridad autónomo, una moderna “**Unión de Seguridad**”, fundada en una compleja red de intereses, integración política, medios, solidaridades prácticas

⁸ El art. 42 del TUE establece que la PCSD conducirá a una defensa común, cuando el Consejo Europeo, actuando de forma unánime, así lo decida, en cuyo caso recomendará a los estados miembros la adopción de esta decisión de acuerdo con sus respectivos requerimientos constitucionales. Sólo un proceso formal de toma de decisiones (no sustantivo), exigiría la unanimidad dos veces, y probablemente otra reforma del Tratado. En suma, un proceso cuasi-constitucional en defensa, a 30 velocidades, incluidos distintos referendos. Por el momento, la sabiduría de este proceso (en términos de resultados, cohesión de la UE, etc.) no son claros, teniendo en cuenta la experiencia de esta década.

entre sus estados miembros. Esta Unión sería capaz de **defender todos sus miembros** (incluidos los estados que no forman parte de la OTAN), máxime si establecieran los *partnerships* de seguridad planteados en este documento – puesto que en un mundo globalizado **ningún gran poder puede ser completamente independiente**. Esto sería perfectamente compatible con –y reforzaría- la esencia del principio de defensa colectiva del art. V del Tratado de Washington. No sólo ello: tendría efectos profundos en las estructuras de la OTAN así como un mayor peso europeo en los procesos de toma de decisiones.

Esta visión tiene además el potencial de contribuir a superar improductivas divisiones en la UE sobre los objetivos de la PESC/PESD, en la medida en que implicaría un consenso entre las diferentes sensibilidades y prioridades para la PESD (de los estados neutrales, no neutrales, miembros de la OTAN y no miembros).

- En cualquier caso, para realmente avanzar hacia dicha política común de seguridad y defensa no necesitamos un nuevo **St. Malo**, o desde otro punto de vista, tenemos

que desarrollar al máximo posible los objetivos, ya identificados hace diez años, de una **política autónoma, capaz, y al servicio de la PESC**. En este sentido, los objetivos clave de St. Malo y subsiguientes declaraciones fundacionales de la PESD sólo se han logrado en el papel. Nuestros países no han dotado realmente a la PESD de los medios civiles y militares que precisa.

3. Prioridades claras y criterios para “**EU engagement**” con el fin de responder a amenazas identificadas

- La acción de la UE en seguridad y defensa debe estar basada en un concepto claro de **prioridades y criterios** para reaccionar y/o actuar pro-activamente frente a amenazas y desafíos identificados. Ello permitiría corregir la actual casuística de la PESD, mejorar la eficacia e impacto de esta política en su conjunto, a la vez que permitiría cierta flexibilidad para un cambiante entorno de seguridad. Este documento desarrolla ese concepto en el Capítulo 2, planteando también las principales amenazas para la Unión.

4. Concentrarse en Tareas Fundamentales para mejorar la eficacia de la PESD

- Los “**Fundamental Tasks**” para aumentar la eficacia de la PESD (y que definirán la futura PCSD) deben ser las misiones Petersberg, reforzadas en el Tratado de Lisboa, en lo que concierne a misiones fuera de la Unión, junto con las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad para potenciales acciones en territorio europeo. Ambas tienen que ser desarrolladas si la UE quiere convertirse en un actor de seguridad internacional, y una Unión de Seguridad.

5. Grupos pioneros en defensa y multilateralismo eficaz a través de *partnerships* de seguridad

- El nuevo Tratado requiere un esfuerzo generalizado para hacer la PCSD una realidad. Todos los estados miembros están obligados a asistir a otros en situaciones extremas, sobre la base de solidaridad europea; contribuir sus capacidades a misiones y gradualmente mejorar sus medios militares, en particular a través de una Agencia Europea de Defensa más fuerte.
- Dentro de la UE, **grupos de estados** deberán jugar un papel central en avanzar hacia la futura PCSD, máxime cuando avances simultáneos a 27+ seguirán siendo difíciles. Progresos a distintas

velocidades serán fundamentales, y deben ser interpretados como un proceso legítimo, abierto a otros que quieran asumir compromisos más exigentes. **Los criterios tienen que ser objetivos**, como el valor específico de algunos estados en determinados escenarios y/o su voluntad demostrada en asumir compromisos vinculantes para misiones o puesta en común de capacidades al servicio de la Unión: **no basta con ser “willing”, hay que ser “willing and able”**. **Grupos pioneros** desarrollando la **Cooperación Estructurada Permanente** y otras formas de cooperación reforzada, serán esenciales en este proceso.

- Siendo la PESD central, el marco específico de implementación de la política de seguridad de Europa debe estar ante todo basado en criterios pragmáticos para “**European engagement**”, arriba señalados, y el principio de multilateralismo eficaz.
- En este sentido, adquirirá una importancia creciente que la UE desarrolle una política coherente de *partnerships* de seguridad con otros actores. La UE debe apostar por un ambicioso (y pragmático) *partnership* estratégico con la OTAN; dentro de esta organización,

sería deseable una mayor coordinación europea (si un “caucus UE” en OTAN no es aún posible o deseable), pero también lo es una moderna **relación de seguridad con Estados Unidos**, teniendo en cuenta la necesidad de adaptar la relación transatlántica a las demandas del nuevo entorno estratégico. Esto no requeriría *per se* nuevos órganos o reformas institucionales profundas (y desde luego no más cumbres). Necesitaría abarcar otros desafíos de seguridad más allá del componente de defensa. Podría reflejarse en un proceso estratégico conjunto, para cuyas implicaciones militares el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN sería un primer **ejercicio colectivo USA-UE**.

6. Reforzar capacidades civiles y militares

- La Unión sólo podrá realizar estas ambiciones globales en seguridad y defensa si es capaz de superar las persistentes deficiencias –tanto en la dimensión militar como en la civil– que merman su credibilidad, tanto a nivel político como en el terreno. Éste es un esfuerzo al que todos los estados miembros se han comprometido, mejorando y modernizando recursos. Asimismo, deben explotarse **sinergias** en el proceso de desarrollo de

capacidades civiles y militares, por ejemplo, respecto a capacidades de uso dual.

- En lo que concierne al aspecto civil, la UE debería desarrollar, entre otras cosas, un cuerpo de **Reserva Civil de la UE**. Además, es preciso reducir los actuales problemas de coordinación y coherencia dentro del Consejo y la Comisión, para lo cual el futuro Servicio de Acción Exterior puede ser un instrumento adecuado.
- Para alcanzar sus ambiciones comunes en el área de capacidades militares, los países europeos tendrán que **racionalizar sus sistemas de defensa** y avanzar hacia más programas de colaboración, financiación común, puesta en común de recursos y especialización. Programas de formación y entrenamiento conjuntos, incluidos en el marco OTAN, serán cada vez más necesarios con el fin de aumentar la interoperabilidad del personal europeo (que es aún un desafío).
- En cuanto a las distintas **unidades multinacionales europeas** existentes, también es precisa una racionalización. Los países de la Unión deben avanzar sobre la iniciativa de los Grupos de Combate y opciones reforzadas, como la idea

de una *Task Force* 5000.

- **La Agencia Europea de Defensa** será central en el proceso aquí definido y los estados miembros deben darle las facultades para actuar como órgano supervisor de los compromisos adquiridos –tal y como aventura Lisboa, de forma implícita- particularmente para la implementación de las diferentes formas de cooperación previstas en el documento.
- Algunas reformas institucionales muy específicas serán necesarias, como el establecimiento de un Consejo de Ministros de Defensa, así como una estructura de mando integrado para planificación de operaciones o Cuartel General cívico-militar.

Principales objetivos del Libro Blanco de Seguridad y Defensa de la Unión

- **Desarrollar, no sustituir, la Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito específico de la seguridad y defensa**, dotando a la UE de: criterios y prioridades más claras para la actuación en esta área, y objetivos cívico-militares creíbles. También permitiría suficiente flexibilidad práctica, para adaptar táctica a estrategia. Ello

debiera contribuir a hacer de la Unión un actor global más eficaz.

- El futuro Libro Blanco será un paso serio hacia una política común de seguridad y defensa para la próxima década. Ayudará además a avanzar en la convergencia estratégica entre estados europeos y el principio de solidaridad que inspiran los tratados fundacionales.