

PRESIDENCIA ESPAÑOLA Y DEFENSA EUROPEA

Por Félix Chaverri

España ha asumido el 1 de enero, por 6 meses, la Presidencia del Consejo de la UE. Y lo hace, por primera vez, bajo el nuevo sistema establecido por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el pasado 1 de diciembre, y que supone un claro avance en la integración europea.

La novedad más comentada, aparte de su ejercicio en equipo con Bélgica y Hungría, básicamente para sugerir que estará casi vacía de poder, es el nuevo sistema institucional que dota a la Unión de estabilidad y continuidad en su dirección política y de una representación más visible y efectiva en el exterior. A ello responden respectivamente la creación del puesto de Presidente del Consejo Europeo y el refuerzo de la figura del Alto Representante PESC (AR), que pasa a dirigir toda la acción exterior de la UE (PESC y comunitaria).



Así, los Consejos Europeos que reúnen a los Jefes de Estado y Gobierno se celebrarán en Bruselas y serán presididos por el belga Van Rompuy, elegido como Presidente por dos años y medio. Es cierto que con ello se resta protagonismo al Presidente español, pero es muy desacertado afirmar la carencia de influencia durante el semestre de Presidencia del Consejo. El Reglamento interno del Consejo Europeo señala que su Presidente "establecerá una estrecha cooperación y coordinación con el Presidente del Consejo -y de la Comisión-, en particular mediante encuentros regulares". Colaboración que se extiende a todas las funciones atribuidas a Van Rompuy, comenzando por la fijación del orden del día de las reuniones y continuando con su preparación, que sigue atribuida al Consejo de Asuntos Generales cuya presidencia corresponde al Estado que ostenta la Presidencia semestral. Para cumplir y apoyar la rápida puesta en marcha del nuevo sistema se ha constituido una célula de coordinación entre España y la Presidencia del CE.

Más peso tendrá todavía la Presidencia española en el ámbito de la política exterior y defensa (PESC/PESD). Aunque en el nuevo sistema corresponde a la Alto Representante, la británica Ashton, la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (y que incluye el informal de Ministros de Defensa que no se ha recogido como formación separada) y de la mayor parte de sus órganos preparatorios¹, la realidad es que durante la Presidencia española regirá un periodo transitorio en el que Ashton estará básicamente dedicada a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), necesario para el ejercicio de sus funciones.

¹ Representantes de la AR PESC presidirán el Comité Político y de Seguridad, los órganos preparatorios geográficos, la mayor parte de los horizontales PESC y todos los PESD, salvo los que tienen una presidencia elegida (Comité Militar y GCMUE).

Bajo la Presidencia semestral quedan los de comercio y desarrollo y algunos PESC: Relex, Terrorismo, Asuntos Consulares, Derecho Internacional y Derecho del Mar. *Vid. Anexo II de la Decisión del Consejo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo y de sus órganos preparatorios.*

Efectivamente, las Directrices del Consejo Europeo de octubre establecieron el plazo máximo de finales de abril de 2010 para la adopción, a propuesta de la AR, de la Decisión del Consejo que cree y organice el SEAE. En consonancia con esta primera fase se establecen desde esa adopción periodos transitorios máximos para que la AR asuma la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo de Asuntos Exteriores: 6 meses para PESC y PESD, 12 para los geográficos.

Aunque Ashton presida las reuniones del CAE (y pueda nombrar un representante para hacer lo propio en el COPS) deberá trabajar apoyada y a propuesta de la Presidencia española que durante su mandato mantendrá la de todos los órganos preparatorios del mismo. Puede afirmarse, por tanto, que, con la presencia simbólica de la AR, la PESC y PESD se impulsarán por la Presidencia española, que será la última rotatoria en hacerlo.

Y el primer semestre de 2010 está lleno de cuestiones estratégicas en las que la UE deberá o debería posicionarse. Más allá de las tan citadas Cumbres permítanme señalar unas cuantas:

- **relaciones OTAN-UE:** La UE no es parte en la elaboración del nuevo concepto estratégico de la Alianza que está siendo actualmente discutido para su aprobación a finales de 2010. Aparece como elemento necesario la articulación de unas relaciones nuevas dado que hoy la UE es también un actor de seguridad. Los 21 Estados miembros que lo son también de la OTAN desarrollan una política de defensa propia: la PESD. En esta situación las 2 Organizaciones desarrollan misiones, diseñan fuerzas y adquieren capacidades militares en clara competición (Atalanta-Ocean Shield; BG-NRF, A400M-C-17, AGS...). El tema de fondo es la propia relación trasatlántica y el papel a desempeñar en el ámbito militar por cada uno de sus pilares. Si la OTAN quiere ser relevante debe adaptarse a la evolución de sus miembros, y la de los europeos va a continuar con los instrumentos que trae Lisboa. Una señal en la buena dirección de una OTAN equilibrada ha sido el nombramiento por primera vez de un europeo al frente de uno de sus dos mandos estratégicos (ACT).

La participación de la UE en este debate es importante al incluir cuestiones que afectan de manera directa a la situación de seguridad del continente, como la defensa antimisiles² y la presencia en Europa de armas nucleares tácticas estadounidenses³.

La voluntad de los europeos de contribuir más y mejor a las cuestiones de seguridad globales al lado de Estados Unidos es clara, como demuestra la iniciativa de la cesante Presidencia sueca de

² Obama ha renunciado a la construcción del "tercer sitio" en suelo europeo, basando la defensa antimisiles en navíos Aegis/SM-3. La inclusión del sistema americano en la defensa antimisiles del territorio europeo está siendo objeto de debate en la OTAN, siendo los temas más complejos los de financiación de la misma y, sobre todo, el control del sistema.

También debe ser objeto de debate en la OTAN y la UE la consideración del desarrollo de una defensa antimisiles europea, como ha sugerido MBDA con la posible evolución del Aster.

³ Alemania se ha convertido en el primer país OTAN en solicitar su retirada. Su mantenimiento, de dudosa utilidad en cuanto a la finalidad de disuasión, impide el debate y presión para la reducción de los enormes arsenales tácticos rusos que sí suponen una amenaza para la seguridad del continente.

informar al Consejo Atlántico de manera unilateral sobre la operación Atalanta, esperando que recíprocamente la OTAN decida informar al COPS sobre asuntos operacionales de interés común.

- posición europea sobre la reciente propuesta rusa, para su debate, de arquitectura de seguridad del continente europeo y, en su caso, la participación en el mismo. Se duda entre la celebración de una Cumbre paneuropea o el tratamiento, más probable, en el seno de la OSCE que en 2010 preside Kazajstán. Entre las posibles consideraciones para la UE aparece el establecimiento de relaciones con la CSTO para reforzar el diálogo de seguridad con **Rusia y Asia Central**.

- respuestas europeas frente al cierre del **mercado estadounidense** de defensa: el helicóptero presidencial y, especialmente, el avión cisterna americanos habían sugerido cierta apertura conducente a una situación de reciprocidad USA-UE. La anulación de los mismos ha demostrado que no era así. En la actualidad sólo el 1,77% del valor de los contratos del Pentágono para la adquisición de productos y componentes de defensa se adjudican a empresas no estadounidenses⁴. La realidad es que con la excepción de las británicas BAE y Rolls las demás empresas europeas no participan del mayor mercado mundial de defensa.

Las reformas para facilitar la exportación de sistemas americanos, a petición de su industria, y la ratificación de Tratado bilaterales como el ya firmado con el Reino Unido son materias de importancia máxima para el futuro de la industria de defensa europea que deben tratarse en la UE.

- posición europea en las cuestiones de **desarme**: Conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación de mayo, resultado de las negociaciones USA-Rusia para la sucesión del ya expirado START, avances esperados en la Conferencia de Desarme, ratificación del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa revisado y la citada cuestión de las armas nucleares tácticas.

Estas cuestiones se suman a los probables **desarrollos de la PESD** durante la Presidencia española: flexibilidad que permita la utilización de las Agrupaciones tácticas así como otras fuerzas europeas (Eurocuerpo y Gendarmería europea) en misiones PESD; mejora de las capacidades de planificación de operaciones; lanzamiento de la misión PESD para formar a las fuerzas somalíes como refuerzo a la lucha en mar contra la piratería; apoyo a los trabajos, fundamentales, de la Agencia Europea de Defensa (AED) para la mejora de las capacidades militares europeas, la consolidación y excelencia de la base industrial y tecnológica de defensa europea y el establecimiento de un mercado interior de armamento (en muchos casos con la Comisión).

A los que ahora debemos añadir los **avances** que ha introducido **Lisboa** y que representan un salto cualitativo en la PESD. Dos destacan sobre todos los demás:

- **cláusula de defensa colectiva** (art. 42.7 TUE): aunque la propia UE rechaza que se trate de una cláusula equiparable al art. 5 del Tratado de Washington, que no sustituye y respeta en su totalidad, el tenor literal establece que en caso de ataque armado contra un miembro de la UE los

⁴ *Foreign Source of Supply*, DoD, octubre 2009.

demás estarán obligados a la legítima defensa colectiva (art. 51 de la Carta de Naciones Unidas, al que remite). La importancia para países como España es evidente pues todo su territorio queda incluido sin distinciones entre continentes y hemisferios. Ceuta y Melilla sí están cubiertas.

Tema para la reflexión es si abarca la disuasión nuclear francesa y británica. Francia ya planteó el debate sobre esta cuestión en el marco del lanzamiento de la PESD en 1995, idea que repetiría Chirac en enero de 2006 al ofrecer su puesta a disposición de la defensa europea.

- **Cooperación Estructurada Permanente** (CEP, arts. 42.6 y 46 TUE y Protocolo anejo nº 10). Es el mecanismo destinado a ser el catalizador hacia una verdadera defensa común entre los Estados que la formen. Evitando el término de ejército europeo, los participantes se comprometen a mejorar sus capacidades y fuerzas militares y a la realización de misiones más exigentes asumiendo como obligatorios objetivos más ambiciosos (a diferencia de los establecidos en las Estrategias de la AED que tienen carácter voluntario).

España debe lanzar el establecimiento de la CEP, e integrarla desde el principio (a diferencia de lo que sucedió con la participación en el Código de Conducta de contratos públicos de defensa). Esta será, sin duda, la mayor contribución que pueda realizar al refuerzo de la PESD.

Sin embargo, la complejidad política de establecer los criterios a cumplir por los participantes (gasto en defensa y su estructura, participación en programas y misiones europeas, adquisición de capacidades y modernización de fuerzas e infraestructuras, su puesta en común, etc.) hacen preferible traspasar esta labor a la AED, lo que, sin duda, facilitará su efectivo establecimiento. Su Director Ejecutivo, Alexander Weis, así lo ha sugerido, señalando incluso los aspectos principales: que sean las capacidades el elemento director, que incluya al mayor número de Estados posible y que se permita cierta diferencia entre los participantes (geometría variable).

Coincido completamente con este enfoque amplio que permita que todos los países con voluntad política de contribuir a la defensa europea participen en la medida de sus posibilidades. Siempre pongo como ejemplo el A400M que compra Luxemburgo. Todo suma, ojalá todos los Estados miembros que no participan en el mismo comprasen 1 ejemplar. La exclusión conduce a la compra de equipos no europeos. Idéntico razonamiento se aplica a la aportación de tropas y capacidades, todo suma. España podría anunciar o proponer esta decisión en el Consejo de Ministros de Defensa de febrero.

El refuerzo de las **capacidades militares** que potenciará la CEP es clave para el éxito de la PESD y de la construcción europea, al posibilitar que la UE alcance el status de actor independiente en la escena internacional. Lo que requiere la consolidación y competitividad de la base industrial y tecnológica europea, sector que presenta un potencial de crecimiento importante conforme el desarrollo de más programas europeos permita adquirir domésticamente más capacidades, creando así riqueza y empleo cualificado en Europa. España, a semejanza de la Presidencia francesa, debería priorizar el tema de las capacidades, centrado en programas concretos. Además de apoyar el cada vez mayor trabajo de la AED (Sistemas Aéreos Futuros/FAS, *situational*



awareness, vigilancia marítima, sistemas espaciales...) deben adoptarse decisiones definitivas sobre varios programas claves:

- **A400M:** tras el vuelo del pasado 11 de diciembre sólo queda por resolver el reparto de las pérdidas por el retraso del programa. La asunción por EADS debería compensarse con el lanzamiento de otros programas. La realidad de esta capacidad doméstica supone un gran salto cualitativo para la proyección de las fuerzas europeas. Debe explotarse todo el potencial de su puesta en común tanto en el marco de la CEP como en el de la flota europea de transporte aéreo (EAFTE).

- Lanzamiento del **Helicóptero de Transporte Pesado:** iniciativa franco-alemana que ha asumido la AED. Si en un primer momento se habló de la cooperación con la industria rusa, ahora todo apunta a una cooperación trasatlántica, pues también la OTAN ha lanzado su proyecto. Proyecto trasatlántico que debe comenzar la cooperación entre el ACT y la AED estableciendo el modelo que sirva para el desarrollo de los sistemas y plataformas que sean producidos y adquiridos tanto por Estados Unidos como por los aliados europeos. No obstante, la resolución definitiva del concurso para el avión cisterna americano debería tener impacto en la decisión de lanzar un programa trasatlántico o europeo.

- Lanzamiento del proyecto franco-alemán-español de UAV Avanzado MALE (**Talarion**). Se trata de un ámbito clave de las capacidades militares en el que los europeos nos hemos quedado rezagados. Este programa es necesario para la adquisición de la tecnología y la capacidad industrial en Europa por cuanto, a diferencia del *Eurohawk* alemán y las soluciones adoptadas por Francia y Alemania para Afganistán que se construyen sobre plataformas americanas e israelíes, **Talarion** es un producto completo: sensores y plataforma. Europa no puede ser dependiente respecto a la provisión y control de la misma. El reciente compromiso alemán de adquirir la independencia en este ámbito parece garantizar la viabilidad de un proyecto valorado en 2.900 millones de €, pese a las dudas anteriores expresadas por todos sus socios.

El programa está sirviendo además para el estudio de tecnologías que van más allá de las iniciales, en concreto, la supresión de defensas antiaéreas y la incorporación de radares de apertura sintética (SAR) y de banda-X de vigilancia terrestre (llamado a ser la respuesta europea al americanizado AGS OTAN). El éxito en el mismo pondría las bases para el posterior desarrollo de HALEs y ayudaría a los estudios en curso de UCAVs.

Sería importante evitar aquí la duplicidad y fragmentación de esfuerzos. Debe procurarse la participación de más Estados, especialmente del Reino Unido que ha desarrollado su propio sistema MALE (*Mantis*). Lo mismo para los distintos estudios de UCAVs (nEUROn y Taranis). Ciertas tecnologías ya se están desarrollando en común en torno al proyecto FAS de la AED, que incluye la inserción de los UAS en el tráfico aéreo: C2, MIDCAS, espectro radioeléctrico y propulsión.



- Fase 3 del **Eurofighter**: la decisión sobre la incorporación de un radar AESA debe adoptarse durante la Presidencia española, tecnología clave para la optimización del sistema y de sus opciones de exportación, dado que sus competidores americanos y europeos ya lo ofrecen. Igualmente debería apoyarse la propulsión vectorial. España, que comercializará el caza en la próxima RFP de Corea del Sur, debe apoyar decididamente estas mejoras.

Muy interesante para España sería también recuperar la idea de desarrollo de una versión naval. Los rumores de abandono de la versión F-35 STOVL por el Reino Unido cobran fuerza, debido a las dificultades presupuestarias y a que las dimensiones de sus futuros portaaviones permitirían la utilización de la versión naval americana. De producirse esta circunstancia el reemplazo de los *Harrier* españoles e italianos sería imposible. Su reducido mercado se ha ampliado considerablemente ahora con los nuevos buques anfibios/porta helicópteros/proyección con rampa, posibilitando acceder a la aviación embarcada a muchas naciones que no pueden costearse un portaaviones.

- Señalaré también la unánimemente reconocida necesidad de impulsar los **sistemas espaciales** europeos (Galileo, GNSS y MUSIS) así como la colaboración en la adquisición y mejora de capacidades SIGINT y de alerta temprana, donde ya existen demostradores (ELISA y SPIRALE). Y finalmente recomendaré retomar la propuesta francesa de desarrollar un **chip-semiconductor** ITAR-free, esto es, europeo, que impida que Estados Unidos pueda vetar ventas de sistemas europeos que incorporan estos componentes americanos (como fue el caso de la venta del Eurofighter por el Reino Unido a Arabia Saudí).

La Presidencia española de la UE puede contribuir a dar un nuevo impulso a la PESD, y con ello al éxito de la construcción europea. Las decisiones de inversión en los programas señalados están además en plena correspondencia con la declarada intención de cambio de modelo productivo, orientando la economía hacia sectores más tecnológicos potenciando la investigación. El campo aeroespacial y de defensa reúne estas características y presenta un enorme potencial de crecimiento dada la dependencia actual, que quiere terminarse, de proveedores no europeos para ciertas capacidades claves. Invirtiendo en el mismo conjugamos el fortalecimiento político de Europa al hacerla más autónoma en su acción internacional y la generación de riqueza y empleo altamente cualificado.

Veremos si las inversiones llegan a la altura de las declaraciones.

Félix Chaverri es Director de la Fundación CEAFE.