

# **¿Qué hoja de ruta para la política de defensa europea?**

## **Quel agenda pour la politique de défense européenne?**

Seminarios y Jornadas 45/2007

En colaboración con la  
Dirección General de Relaciones  
Institucionales del Ministerio de Defensa

y el Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-96653-92-4

Depósito Legal: M-55231-2007

La Unión Europea está compuesta por más de 500 millones de seres humanos que han decidido compartir un destino común. En su trayectoria de cincuenta años, la actual Unión ha alcanzado un mercado único –la primera potencia comercial del mundo–, una política agraria común, una moneda única, el euro, con su correspondiente Banco Central, además de políticas comunes en multitud de áreas. Por otra parte, se han creado instituciones como el Parlamento, el Consejo y la Comisión europeas, con crecientes competencias. A partir del Tratado de Lisboa nace la figura del presidente del Consejo Europeo y el reforzamiento de las atribuciones del alto representante para la política exterior de la Unión.

Lo anterior conduce, necesariamente, a que la Unión Europea se plantee, como ya lo está haciendo, la elaboración cada vez más precisa de una política exterior común capaz de expresar y defender sus valores e intereses, también comunes. Acción exterior de la Unión que, para ser creíble en este proceloso mundo en el que vivimos, necesita de una política de seguridad y defensa igualmente creíbles que, para serlo, deben ser autónomas.

Con el fin de aportar ideas y propuestas al debate sobre tan relevante asunto, la Fundación Alternativas y el IRIS francés convinimos en celebrar un seminario en París el 29 de octubre, cuyos resultados publicamos en este documento. Lo hemos titulado ¿Qué hoja de ruta para la política de defensa europea? porque entendemos que alcanzar una defensa común en la Unión no es tarea fácil: exigirá su tiempo, se hará por sucesivas fases y probablemente no en todos los países a la vez. En el seminario se han examinado, además de cuestiones de carácter general, aspectos relativos a las capacidades militares, a los presupuestos, a la Agencia Europea de Armamento, a las relaciones con la OTAN, a las posibilidades que ofrece el nuevo Tratado de Lisboa y otros asuntos conexos.

A lo largo del seminario se manifestaron coincidencias importantes, como la relevancia de que dos países como Francia y España impulsen el proceso en la misma dirección; que es necesario avanzar en una seguridad y defensa autónomas; que esta defensa es compatible con la OTAN y que no debe ser un obstáculo insalvable el que algunos países no deseen participar, en un principio, en esta defensa común. En todo caso –y ésta fue la conclusión final del encuentro–, que valía la pena crear un grupo de trabajo entre IRIS y Alternativas, abierto a otros centros de pensamiento, que trabajase en el desarrollo de las ideas y propuestas surgidas del seminario con el fin de que dentro de un año pudiesen presentar sus resultados.

Alternativas tiene la intención de dedicar crecientes medios y esfuerzos a los temas de Seguridad y Defensa, tanto de España como de la Unión Europea.

**Nicolás Sartorius**  
Vicepresidente Ejecutivo  
Fundación Alternativas

## Asistentes

### **Celia Abenza**

Directora General de Relaciones Institucionales, Dirección General de Relaciones Institucionales.

Directrice Générale des Relations Institutionnelles, Direction Générale des Relations Institutionnelles.

### **Claude-France Arnould**

Directora para cuestiones de Defensa, Secretaría General de la Unión Europea.

Directrice pour les questions de défense, Secrétariat Général de l'Union européenne.

### **Patrick Auroy**

Subdirector, Delegación General para el Armamento, Ministerio de Defensa francés.

Adjoint au Directeur, Direction des systèmes de Forces et stratégies industrielle, technologique et de coopération, Délégation générale pour l'armement, Ministère de la Défense français.

### **Enrique de Ayala**

General de Brigada en la reserva.

Général de Brigade à la réserve.

### **José Antonio Bartrina**

Secretario de la Junta Directiva de Asociación de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (AFARMADE).

Association Espagnole de Fabricants d'Armement et Matériel de Défense et Sécurité (AFARMADE).

### **Diego Bermejo**

Ministro consejero, embajada de España.

Ministre conseiller, ambassade d'Espagne.

### **Albane Borgis**

Encargada de misión, Delegación de Asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa.

Chargée de mission, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense.

### **Jacques Boyon**

Presidente, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).

Président, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

### **François Campagnola**

Encargado de misión, Delegación de Asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa.

Chargé de mission, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense.

### **Jesús Cuadrado**

Portavoz del grupo socialista en la Comisión de Defensa del Congreso español.

Porte parole du groupe socialiste de la Commission de Défense au Congrès espagnol.

### **Luis Cuesta**

Secretario general de política de Defensa, Ministerio de Defensa español.

Secrétaire général pour la politique de défense, Ministère de la Défense espagnol.

### **Patrick De Gramont**

Subdirector adjunto de Defensa, Tecnología, Proliferación, Delegación de asuntos estratégicos del Ministerio de Defensa francés.

Adjoint au sous-directeur Défense Technologie Prolifération, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense français.

### **Carmen del Riego**

Periodista, La Vanguardia.

Journaliste, La Vanguardia.

**Federica Di Camillo**

Investigadora, Istituto Affari Internazionali.  
Chercheur, Istituto Affari Internazionali.

**Juan José Durriñ**

Vicepresidente de Marketing y Ventas EADS-CASA.  
Vice-Président de Marketing et Ventes EADS-CASA.

**Juan Manuel Eguiagaray**

Director del Laboratorio de Alternativas.  
Directeur, Laboratorio de Alternativas.

**Carlos Fernández-Arias**

Subdirector General de Política Exterior y Seguridad Común, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español.

Sous-directeur Général de Politique Extérieure et de Sécurité Commune, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.

**José Luis Gacio Caeiro**

Secretario Federal de Metal, Construcción y Afines de la Unión General de Trabajadores.  
Secrétaire Fédéral du Métal, Construction et similaires de la Unión General de Trabajadores.

**Gonzague Godinot**

Investigador adjunto, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).  
Assistant de recherche, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Miguel González**

Journaliste, El País.  
Periodista, El País.

**Daniel Keohane**

Investigador, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.  
Chercheur, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne.

**Jean-Jacques Kourliandsky**

Investigador, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).  
Chercheur, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Alain Lamassoure**

Eurodiputado.  
Député, Parlement européen.

**Pierre Landau**

Asuntos Públicos, Francia, European Aeronautic Defence and Space Company (EADS).  
Affaires Publiques France, EADS.

**Charlotte Lepri**

Investigador, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).  
Chercheur, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Fabio Liberti**

Investigador, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).  
Chercheur, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Emiliano Mata Verdejo**

Vicepresidente de Asuntos Públicos de España, Director de Relaciones Institucionales, EADS.  
Vice-président Affaires Publiques d'Espagne, Directeur des relations institutionnelles, EADS.

**Sylvie Matelly**

Investigador, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS).  
Chercheur, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Jean-Pierre Maulny**

Director adjunto, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicos (IRIS).  
Directeur adjoint, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

**Michel Miraillet**

Director, Delegación de asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa francés.  
Directeur, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense.

**Ignacio Mongé**

Consejero, embajada de España.  
Conseiller, ambassade d'Espagne.

**Jean-François Morel**

Jefe de la sección Unión Europea, Estado Mayor del Ejército.  
Chef de la section Union européenne, État-major des Armées.

**Pedro Mota**

Relaciones Institucionales. Dirección Defensa. INDRA Sistemas.  
Relations Institutionnelles, Direction Défense, INDRA Sistemas.

**Javier Ramos Nieto**

Sección Sindical de Comisiones Obreras.  
Section Syndicale Comisiones Obreras.

**Martín Ortega**

Profesor de Derecho internacional, Universidad Complutense de Madrid.  
Professeur de Droit international, Université Complutense de Madrid.

**Vicente Palacio**

Subdirector de Opex, Fundación Alternativas.  
Sous-directeur de l'Opex, Fundación Alternativas.

**Miguel Ángel Panduro**

Consejero Delegado de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE).  
Conseiller Délégué de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE).

**Gilles Pernet**

Encargado de relaciones bilaterales con los miembros de OTAN, Delegación de Asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa francés.  
Chargé des relations bilatérales avec les membres de l'OTAN, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense français.

**Julitka Potocki**

Encargado de misión de la Secretaría General de la Defensa Nacional (SGDN).  
Chargée de mission du Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN).

**Benito Raggio**

Director General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa español.  
Directeur Général de la politique de Défense, Ministère de la Défense espagnol.

**Alain Richard**

Ex ministro de Defensa francés.  
Ancien ministre de la Défense.

**Julio José Rodríguez**

Director general de Armamento y Material, Ministerio de Defensa español.  
Directeur Général pour l'armement et le matériel, Ministère de la Défense espagnol.

**Véronique Roger-Lacan**

Subdirectora, Delegación de asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa francés.  
Adjointe au Directeur, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense français.

**Nicolás Sartorius**

Vicepresidente de la Fundación Alternativas.  
Vice-Président, Fundación Alternativas.

**Wolfgang Schneiders**

Encargado de misión, Delegación de asuntos estratégicos, Ministerio de Defensa francés.  
Chargé de mission, Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la Défense.

**Liubov Stoupnikova**

Becario, Hubert Védrine Conseil.  
Stagiaire, Hubert Védrine Conseil.

**Carmen García Valdés**

Directora de de la Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (AFARMADE).  
Directrice de Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (AFARMADE).

**Denis Verret**

Vicepresidente senior de coordinación y apoyo, EADS Internacional.  
Senior Vice-President Coordination and Support, EADS International.

**Organización:**

**Organisation:**

**Nathalie Moreau, IRIS.**

**Siglas**

AED	Agencia Europea de Defensa
BITD	Base Industrial y Tecnológica de Defensa
EE UU	Estados Unidos
IRIS	Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas
OCCAR	Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa





## Informe de contenidos

### 1. Apertura de los debates

**Jacques Boyon** ha abierto el Seminario hispano-francés recordando que tanto Francia como España realizan un esfuerzo económico considerable en materia de defensa y que ambas poseen una verdadera industria de defensa.

**Nicolás Sartorius** considera que Europa debe responder a tres desafíos capitales: la cuestión de la seguridad interior de la UE, el Tratado de Lisboa y su ratificación, y la reclamación de una mayor presencia de Europa en el mundo. Por otra parte, para que la política exterior sea creíble, debe existir una política de defensa creíble. Es una condición previa necesaria y Francia y España deben tener un papel central en la reactivación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Pero, ¿puede realmente ponerse en práctica una política exterior que reúna a 27 países? ¿La solución de la cooperación permanente estructurada, que permitiría a ciertos países avanzar, no sería quizá más adecuada? La clave del éxito depende de la voluntad política de los gobiernos. Pero la experiencia muestra que la voluntad política puede ser estimulada por las propuestas de los expertos. Es desde esa óptica desde la que la Fundación Alternativas desea crear un grupo de trabajo con el Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), abierto a otros centros de investigación europeos, para presentar resultados, ofrecer una continuidad y una concreción a los debates e, *in fine*, para ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones.

**Michel Miraillet** ha introducido los debates recordando que el refuerzo de la Europa de la defensa es una ambición común a Francia y a España. Esta tarea es a la vez simple y delicada. La defensa europea está actualmente presente en una decena de operaciones, pero, en muchas de ellas, no es más que virtual. A continuación Michel Miraillet ha delimitado los ejes de la Presidencia francesa de la Unión en el segundo semestre de 2008. Ha recordado que Nicolas Sarkozy ha hecho de la profundización de la PESD una prioridad del mandato francés.

1. Adaptar la estrategia europea de seguridad. En su discurso a los embajadores, el Presidente Sarkozy ha declarado que la estrategia europea de seguridad está desfasada respecto de las cuestiones de defensa. Su actualización es, por tanto, necesaria para alcanzar una mayor coherencia. Se trata de tomar en consideración el “nuevo rostro” de la Unión, como consecuencia de la ampliación. Es igualmente urgente definir de forma concreta y definitiva las relaciones que la UE pretende mantener con Rusia, entendiendo que la discordancia respecto de este tema no favorece a los intereses europeos.

2. El recurso a la PESD debe igualmente ser en favor de Europa y no únicamente en el marco de operaciones exteriores. Una coordinación reforzada es necesaria, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad marítima y de la lucha contra los tráfico. Por otra parte, es urgente que Europa se dote de medios militares comunes y autónomos.
3. Hay que hacer esfuerzos para llenar las lagunas europeas en este sentido. Estas lagunas son siempre las mismas (por ejemplo, el transporte) y tienen consecuencias muy directas. Hoy estas incertidumbres son insoportables. Es necesaria una racionalización de los medios de la UE (por ejemplo, la unificación de las flotas de aviones de transportes y su conexión con la constitución de un mando aéreo europeo).
4. Reforzar la capacidad de gestión de crisis de la UE. Al mismo tiempo, hay que tener cuidado para no duplicar a la OTAN.
5. Instaurar una interoperabilidad mayor de las fuerzas europeas, por ejemplo a través de la creación de intercambios sistemáticos entre las diferentes academias de formación militar. Convendría promover los intercambios entre las academias militares en forma de Erasmus para acercar las culturas militares europeas.
6. Desarrollar las cooperaciones estratégicas de la UE, en particular con la Unión Africana y la Mediterránea.

El papel de Francia y de España en el refuerzo de la Europa de la defensa es esencial, en particular a través del Consejo hispano-francés de Defensa y Seguridad o de declaraciones conjuntas sobre el refuerzo de la PESD. Dados los numerosos intercambios, la proximidad de visión, la voluntad común de reforzar la PESD y la participación conjunta en operaciones, la colaboración bilateral entre los dos países es un elemento capital en el avance de la UE. España es, en definitiva, un socio muy valioso para Francia.

**Luis Cuesta** ha recordado que el nuevo Tratado de Lisboa ha sido aprobado en España. Crea el nuevo instrumento de la cooperación estructurada permanente, y uno de los objetivos españoles era poner en marcha ese nuevo instrumento con Francia. Por otra parte, ha puesto de manifiesto que esta cooperación existe ya en cierta medida a través de la Fuerza de la Gendarmería Europea.

La cuestión pendiente, para los españoles, es la del futuro Libro Blanco en Francia y su implicación respecto de la defensa europea.

Luis Cuesta ha puesto igualmente el acento sobre los esfuerzos humanos y presupuestarios de España para la defensa europea, puesto que la suma destinada a defensa ha aumentado un 20% durante la última legislatura. Después de los *Headline Goal 2003*, España desea cumplir los objetivos de los *Headline Goal 2010*. Hoy España ya está muy implicada: ha cedido el 10% de los efectivos (Fuerza de Reacción Rápida, *battlegroups*), contribuye al 8,5% del presupuesto de las operaciones de la UE y el 5% de los funcionarios de la PESD son españoles. España participa en las operaciones de la UE (en Sudán, en el Congo...). Pero no es suficiente. Si queremos reforzar la responsabilidad de Europa en la gestión de crisis a nivel mundial, hay que desarrollar más estructuras, reforzar los medios y estimular la reflexión y la coordinación.

Tampoco hay que olvidar la toma en consideración de la oferta de la industria de defensa. La Europa industrial debe estar presente en la Europa de la defensa.

Para concluir, ha preconizado el establecimiento de una relación equilibrada con la OTAN y ha afirmado que la Europa de la defensa no debe construirse contra la OTAN, sino en función de los intereses europeos.

## 2. Los objetivos políticos y los instrumentos de las PESD

### 2.1 Exposición

A modo de introducción, **Jacques Boyon** ha recordado que la PESD había sido creada por 15 Estados en 1999. Hoy agrupa a 25 Estados miembros. Pero las ideas y los medios envejecen pronto. Hay nuevos desafíos, en particular en términos de estabilización de crisis, de protección de los ciudadanos de la UE, de operaciones militares o de Europa como actor internacional.

Las cuestiones esenciales del debate se refieren al porvenir de las relaciones transatlánticas (en particular, la OTAN) y a las lagunas de la PESD.

Para **Véronique Roger-Lacan**, la cuestión principal es: ¿qué habría podido ser la parte del Tratado relativa a “defensa” y qué no es?

El grupo “defensa” de la Convención encargada de elaborar el Tratado constitucional, dirigida por Michel Barnier, había tomado nota de que la PESD estaba en aquel momento (2003) perdiendo velocidad y había tratado de relanzarla, de dinamizarla. Se había iniciado una reflexión en torno al artículo 5 del Tratado de la UEO (cláusula de asistencia mutua) con el fin de incorporarlo al Tratado constitucional, y se habían realizado algunas propuestas:

- Una PESD de geometría variable.
- Una extensión de la cooperación reforzada en el ámbito de la defensa.
- Una cooperación estructurada permanente.
- La posibilidad de llevar a cabo una cooperación más estrecha en el ámbito de la defensa mutua.

El texto del Tratado reformador, en lo que a las cuestiones de defensa se refiere, es el mismo que el de la versión de 2004. Únicamente ha cambiado el protocolo relativo a la cooperación estructurada permanente. Por tanto, este nuevo Tratado no va más allá.

#### A) ¿Cuáles son los objetivos de la política europea de defensa?

Las nuevas misiones del Tratado van más allá de las misiones de Petersberg: acciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de evacuación, consejo y asistencia en materia militar, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz. Además, todas es-

tas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo. Esta evolución del contenido de la PESD no va, sin embargo, hasta la inserción del objetivo de una defensa común. Ya no figura la defensa mutua: la asistencia se acompaña de un límite muy preciso. El objetivo central de la PESD sigue siendo la gestión de las crisis en el extranjero. Pero este objetivo choca con dos límites. Primero, el Tratado menciona que la OTAN es la instancia a través de la que se realiza la defensa colectiva europea. Después, la asistencia no se refiere más que a las catástrofes naturales y al terrorismo. Esta poca apertura se ve confirmada por los instrumentos de la PESD.

### **B) ¿Cuáles son los instrumentos de la PESD?**

La cooperación estructurada permanente es, en la última versión del Tratado, más bien un instrumento de aplicación, de gestión de la capacidad de los 27, y aspira a dinamizar el enfoque de la capacidad global de la UE. Esta cooperación no constituye un método de refuerzo de la defensa colectiva. Es necesario dinamizar la PESD a través de la posibilidad de recurrir a los mecanismos de geometría variable, sin caer en el escollo de una Europa de dos velocidades. Ahora bien, a día de hoy, la cooperación estructurada permanente no lo permite. En efecto, la PESD tenía, hasta este momento, una virtud incluyente, puesto que muchos “pequeños Estados” participaban en las distintas intervenciones. La PESD es un instrumento que puede implicar un progreso para el conjunto de la UE y no debe discriminar a los “pequeños Estados”. Esto será posible si se adoptan y definen los criterios de convergencia.

Por lo que respecta a la cooperación reforzada, hay que ampliar la adhesión a la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) o a la Carta de Intenciones (LoI) para llevar más lejos la cooperación multinacional en materia de defensa.

**Carlos Fernández-Arias**, a su vez, ha presentado los que considera ser los dos grandes desafíos a los que Europa debe hacer frente. En primer lugar, constata la existencia de una fuerte demanda de la presencia de Europa, tanto interna como externa. En segundo lugar, Europa se enfrenta desde 2005 a una importante crisis institucional.

### **C) ¿Cuáles deben ser las ambiciones de la PESD?**

Hay una demanda creciente en el mundo de una Europa más política. Paradójicamente, las operaciones europeas nunca habían sido tan numerosas como en el momento de la crisis de la Constitución europea, y ello en todos los continentes. Conviene, por tanto, preguntarse si la PESD está realmente en crisis o quizá más bien en fase de desarrollo. Por otro lado, la mayor parte de las fuerzas armadas presentes en el mundo son europeas; se trata, por tanto, sobre todo de un problema de comunicación y de visibilidad.

No obstante, las operaciones de la UE son, en la actualidad, esencialmente operaciones civiles o mixtas que tienen por principal objetivo instaurar un Estado de derecho. En este ámbito, la PESD es creíble y propone soluciones eficaces. Pero ¿debe limitarse el futuro de la PESD a estas operaciones civiles? ¿Debe ir hacia lo militar? La PESD sigue siendo, además, un simple instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no constituye una política autónoma. En este sentido, el Tratado de Lisboa no cambia nada, es incluso el más “atlantista” de los tratados europeos, puesto que reconoce explícitamente el papel clave de la OTAN en la defensa y la seguridad del continente. Por otra parte, si conside-

ramos que la OTAN es un instrumento de la Guerra Fría que respondía a necesidades específicas de aquel período, la UE lo es igualmente. Hay, sin embargo, una diferencia importante: la Unión no fue creada por oposición a un bloque, sino como un medio de desarrollo propio de los europeos. Los europeos pretendían desarrollar otra vía respecto de los Estados Unidos (EE UU) y Rusia. Sin embargo, aún hoy Europa tiene dificultades para llevar a cabo una PESD autónoma respecto de los EE UU y Rusia. Podemos, por tanto, preguntarnos legítimamente por sus capacidades.

Las relaciones transatlánticas son importantes, pero es difícil gestionar una política exterior diferente de la de los EE UU, desmarcarse, puesto que, finalmente, es difícil concebir una política exterior sin los EE UU. ¿Es posible, por tanto, concebir una política de defensa sin los EE UU? Parece bastante difícil. Sin embargo, Europa debe continuar desarrollando sus propias capacidades.

## 2.2 Debate

Para el **general Ayala**, la PESD se limita a operaciones de crisis en el exterior del territorio europeo, mientras que la seguridad de Europa está en manos de la OTAN y de su principal socio: los EE UU. Esto es el fruto de los acuerdos de Saint Malo. Esta concepción es insuficiente para responder a las necesidades de la construcción europea. Europa depende para su protección de un país exterior. Eso se llama un protectorado. El objetivo político de la PESD debe ser la independencia absoluta en las cuestiones de seguridad y de defensa, con el fin de tener una relación de igualdad con los EE UU.

De acuerdo con Véronique Roger-Lacan, el general Ayala considera que la cooperación estructurada permanente no puede ser el instrumento de un avance sustancial de la PESD, puesto que está exclusivamente dirigida a reforzar las capacidades de la UE. El Tratado de Niza prohíbe las cooperaciones reforzadas en cuestiones de seguridad y defensa, lo que es contradictorio.

**Martín Ortega**, por su parte, se pregunta por la posibilidad de crear un pequeño grupo europeo voluntario para avanzar en materia de defensa. Será difícil de crear en el marco del Tratado. Por tanto, habría que hacerlo en paralelo pero ¿es posible? Existe el riesgo de que los bloqueos vengan de los pequeños Estados, a menudo atlantistas, y del Reino Unido. ¿Puede formarse este grupo vanguardista sin el Reino Unido?

Por su parte, **Jean-Pierre Maulny** se pregunta sobre la cláusula de asistencia mutua en el Tratado de Lisboa. Desearía contar con la confirmación de que esta cláusula es la misma que la que figura en el Tratado constitucional. Considera que la PESD no puede avanzar ahora más que creando criterios de convergencia para algunos miembros, en particular en materia de esfuerzos de defensa o de investigación y tecnología. En cambio, para evitar “romper” la dinámica europea de los 27, se puede evitar la utilización de las especificidades de determinados países, en particular gracias al desarrollo de nichos de capacidad, lo que permitirá a cada uno conservar una utilidad en el mecanismo global sin por ello solicitar esfuerzos imposibles de obtener, al menos a corto plazo. Solicita precisiones sobre el trabajo de la Agencia Europea de Defensa (AED), por lo que se refiere a la elaboración de estos criterios de convergencia.

Para **Vicente Palacio**, la seguridad europea asegurada por la OTAN no protege a Europa de las nuevas amenazas. La seguridad de Europa no puede venir de la simple concentración de países en paz. Europa no puede hacer la guerra: solo sabe hacer la paz. Es necesario que sea capaz de hacer la guerra, pero eso sigue siendo un tabú.

**Véronique Roger-Lacan** recuerda que el texto de la cláusula de asistencia mutua del nuevo Tratado es el mismo que el del Tratado constitucional. La única modificación se refiere a la mención de los grupos tácticos. Solo existe una diferencia de redacción entre la primera versión, emanada de la Convención europea, y la segunda versión del Tratado constitucional.

En la “Cumbre de los *pralinés*”, Verhofstadt había planteado la cuestión de la autonomía estratégica. En el proceso de elaboración del Libro Blanco en Francia, esta cuestión se ha planteado. Hay que aportar una respuesta en el Libro Blanco antes de dar una respuesta a escala europea. Los textos europeos son suficientemente abiertos como para que se pueda considerar esta posibilidad.

La PESD debe ser un instrumento para poner en práctica la seguridad europea (cooperación entre pilares).

La cuestión de los criterios de convergencia se incluyó, a petición de los Estados miembros, en el orden del día de la AED en mayo de 2007. La AED permite una armonización de las medidas de las políticas de defensa. Los criterios de convergencia constituyen una etapa ulterior, más difícil de realizar.

Para **Carlos Fernández-Arias** es difícil delimitar lo que quieren los jefes de Estado, cuál es su aspiración para la PESD. El Tratado de Lisboa modifica poco la situación actual. En cambio, abre la puerta al desarrollo de una política futura. Pero este texto no conlleva demasiadas evoluciones.

Hacer avanzar a un solo grupo de países puede ser un proceso lento y difícil. ¿Quién formará parte de él?

La opinión pública de los países que no pertenecen a la OTAN pero que pertenecen a la UE no se opondrá a un poco más de Europa. En cambio, la oposición vendrá de los nuevos países miembros de la UE y que ya son miembros de la OTAN, puesto que piensan que la OTAN les protegerá mejor. España actúa y vota en cuestiones de defensa. La opinión pública española reconoce más prestigio a las fuerzas armadas conforme se llevan a cabo acciones sobre el terreno (mantenimiento de la paz). Esta opinión pública española es más “europeísta” que “atlantista”, y es sensible a la idea de un desarrollo de la defensa europea.

¿Son capaces las estructuras de la PESD de asumir nuevos retos? La OTAN es capaz, pero no es la estructura más idónea para ello. Europa debe reflexionar sobre la Estrategia europea de seguridad y adaptarla al nuevo contexto.

## 3. El contenido de la PESD: operaciones, capacidades y aspectos presupuestarios

### 3.1 Exposición

**Juan Manuel Eguiagaray** pone de relieve que Europa no existe en tanto que realidad militar global, mundial. Europa duda sobre su concepción del mundo, sobre su participación en la elaboración de una nueva visión del mundo y, por tanto, le falta credibilidad. El desarrollo de una Europa de la defensa creíble es, sin embargo, esencial en el momento actual de la refundación política mundial.

Admitiendo que los gobiernos europeos obtuviesen el acuerdo de sus respectivas opiniones públicas (que generalmente son favorables a la Europa de la defensa), el principal problema que se plantea a las autoridades europeas ¿no sería de tipo presupuestario? Hoy, el presupuesto de defensa acumulado del conjunto de los países de la UE asciende apenas a la mitad del de los EE UU. Sin embargo, el problema de la soberanía va más allá de las cuestiones económicas. La Europa de la defensa necesita una voluntad política y un liderazgo.

**Claude France Arnould** constata, por su parte, que el objetivo de la PESD es el de dirigir las operaciones de gestión de crisis. Se trata de operaciones militares o civiles de extrema variedad que se llevan a cabo en todas partes del mundo. En África, por ejemplo, Europa apoya a África en el mantenimiento de la paz (Darfur) y trabaja en colaboración con la Unión Africana. La Sra. Arnould apunta que, a menudo, las operaciones fundamentalmente militares se efectúan recurriendo a las cadenas de mando nacionales o a las de la OTAN. No hay impedimento, jurídicamente, para utilizar medios europeos dentro de las fronteras europeas (en particular en materia de catástrofes), incluso aunque no sea en el marco de la PESD. Pero la dificultad es política. Algunos Estados miembros temen una duplicación con las fuerzas de la OTAN y, sobre todo, una disminución de su soberanía. Este temor es absurdo, porque la OTAN no tiene capacidad en esta área.

Por lo que se refiere a los medios materiales puestos a la disposición de la PESD, Europa necesita elementos concretos. La Sra. Arnould desarrolla el ejemplo de los grupos tácticos, que son la primera ilustración de las capacidades comunes, pero que ni pueden entrenarse juntos ni han sido “validados” por ningún país, salvo aquellos en que tienen su origen. No obstante, estos grupos tácticos han permitido obtener arbitrajes presupuestarios internos y adquirir capacidades. Globalmente, constata que a menudo son las divergencias políticas, más allá de las dificultades técnicas, las que limitan las capacidades de planificación e intervención de la PESD. Que la intervención en el Líbano (que, originariamente, es una operación de la ONU) se llevara a cabo por una cadena de mando *ad hoc*, cuando algunos Estados mayores europeos deseaban una cadena de mando de la PESD, es una ilustración perfecta de que la importancia de la política debería, a veces, ceder ante el pragmatismo mi-



litar. Una intervención a través de la PESD no fue posible debido a la ausencia de capacidad de planificación. El recurso al cuartel general del mando aliado de operaciones de la OTAN (SHAPE) era, a su vez, impensable, y el recurso a “Berlín Plus” excluía a Chipre. Y una operación en el Líbano sin Chipre no era factible.

Finalmente, las cuestiones presupuestarias son la clave del porvenir de la PESD. Actualmente, los Estados soportan la carga presupuestaria de sus tropas, de su transporte y de su mantenimiento en el terreno, estando el resto cubierto por el presupuesto de la PESD. Son a menudo los propios Estados quienes financian las operaciones, proveen las tropas y suministran el armamento, y son a menudo esos mismos Estados miembros quienes después se encuentran con dificultades presupuestarias. Este sistema está abocado al fracaso. La instauración de un reparto solidario de los costes parece indispensable. No se saldrá del *impasse* presupuestario salvo que se solucione la cuestión de los costes comunes (si no, esto acabará con la PESD) y que se cuente con el apoyo de la opinión pública para tener un presupuesto comunitario de defensa. Esto podría cubrir, en particular, los medios de transporte. Si la PESD se limita a la gestión de crisis en el extranjero, no contará, de modo duradero, con el apoyo de la opinión pública. Si no se osa avanzar hacia más seguridad en Europa con mayor determinación, la PESD carecerá rápidamente del apoyo de las opiniones públicas y de los parlamentos nacionales y, por tanto, *in fine*, de los medios presupuestarios.

A este respecto, es esencial que no se olvide que la seguridad común va mucho más allá de la defensa y la guerra, y cubre, entre otras, la reacción frente a catástrofes naturales o climáticas o una amenaza terrorista. ¿Por qué hay obstáculos a esto en Europa? No osaremos abordar los aspectos más peliagudos de la defensa (la defensa nuclear...) hasta que no tengamos una autoridad institucional capaz de gestionar la disuasión.

El **general Benito Raggio** introduce su declaración recordando que la opinión pública europea es mayoritariamente favorable a la creación de un ejército europeo. Así, la mitad de la población española está convencida de que la presencia de España en la PESD y en la OTAN aumenta su seguridad.

España está preparada si hiciera falta aumentar su esfuerzo en materia de defensa y de seguridad europea. La Ley Orgánica de Defensa Nacional (2005) autoriza la participación de las fuerzas armadas españolas a solicitud de la UE. La Estrategia europea de seguridad debe ser puesta al día. El 50% de los españoles está en contra de un gobierno europeo común, pero los 2/3 son favorables a la PESD. Por otra parte, el 50% de los españoles piensa que la presencia de España en la OTAN y en la UE refuerza la seguridad del país.

Los presupuestos no toman nunca en consideración los gastos militares y tal es igualmente el caso del presupuesto de la UE. Así, el presupuesto total de la PESC en 2007 es de 160 millones de euros, mientras que el presupuesto de la UE ha alcanzado los 120.000 millones, lo que parece ampliamente desproporcionado. Es de lamentar que la cobertura de los gastos de defensa funcione de un modo tan anárquico y que los costes estén a cargo del Estado que lleva a cabo la operación. Resulta, por tanto, eminentemente necesario extender los criterios de elegibilidad de los costes comunes. Pero topamos rápidamente con la dificultad de encontrar fondos, por el hecho de la reducida contribución de los Estados.

La PESD necesita, globalmente, una financiación conjunta más ambiciosa. La solidaridad se afirma sobre todo pagando, pero, en cuanto se habla de dinero, muchos países se echan atrás.

El general Raggio señala que España ha participado en 14 de 16 operaciones desde que la PESD está operativa, que contribuye de manera considerable a la Fuerza de Respuesta Rápida y a la Fuerza anfibia hispano-italiana, y que los 6.000 militares españoles destinados en intervenciones exteriores están actualmente sobre el terreno (EUFOR, Concordia, Athena, Artemis...). Por otra parte, la coordinación civil-militar debe ser constante.

Por lo que respecta a las diferencias entre la OTAN y la UE, la presencia de los EE UU en la primera organización es un factor determinante. Además, la PESD es una política común a todos los Estados miembros de la UE y no está sometida a presiones exageradas de uno u otro país.

### 3.2 Debate

Para **Véronique Roger-Lacan**, es necesario explotar al máximo los textos disponibles. Por lo que respecta a la cooperación estructurada permanente, hay una auténtica reflexión en España a este respecto. ¿Cuáles son las capacidades que España estaría dispuesta a poner en común con los europeos?

**Jesús Cuadrado** ha preguntado por el coste conjunto de la defensa. Es un tema recurrente. Hoy, el que lleva a cabo la misión es el que paga, lo que es particularmente injusto. Pero lo mismo ocurre en la OTAN. ¿Es posible que esto se debata rápidamente en la UE?

**Claude-France Arnould** constata que la motivación europea que manifiestan los españoles durante este seminario es menos visible en Bruselas. Se congratula de que exista tal motivación en España, pero lamenta, no obstante, que ésta no sea más evidente en los debates institucionales.

Hay que cesar de distinguir entre los “pequeños” y los “grandes” Estados miembros, los nuevos y los antiguos. El Reino Unido, por ejemplo, no suele participar en nada y además se opone a las evoluciones. Hay que encontrar un equilibrio justo.

La OTAN trabaja bajo la presión constante de los EE UU para forzar la participación en ciertas operaciones. Ese impulso no existe en la UE, lo que la hace menos dinámica. No se debe buscar la financiación de las operaciones y de las capacidades militares en el presupuesto comunitario. Es políticamente complicado, puesto que exige el acuerdo de la Comisión y del Parlamento.

## 4. El contenido de la PESD: el porvenir de la Agencia Europea de Defensa

### 4.1 Exposición

**Jean-Pierre Maulny** considera que la AED es el instrumento de la PESD. Pero hay un cierto sentimiento de frustración. La AED es un instrumento que debe crear mecanismos para la PESD. Es cierto que ha habido avances: Código de conducta, *Long Term Vision*, estrategia industrial. Pero en tres años no ha visto la luz ningún nuevo programa de armamento en cooperación. Por otro lado, habría que reducir el plazo entre la decisión de un programa y su realización, que es actualmente de 15 años.

Según **Patrick Auroy**, la AED tiene vocación de punta de lanza de la Europa del armamento. Esta agencia es un instrumento que debería impulsar la convergencia de las políticas de armamento europeas. El Tratado reformador da una legitimidad suplementaria a la AED y el presidente Sarkozy ha hecho de la Europa del armamento una de las prioridades de la Europa de la Defensa. El futuro Libro Blanco francés sobre la defensa debe aclarar estas perspectivas.

Si bien admite que el balance de los tres primeros años de la Agencia es desigual, P. Auroy juzga, no obstante, que a la vista de lo reducido de sus efectivos (aproximadamente 100 personas), los resultados son impresionantes. La AED ha realizado una constatación indispensable sobre el estado de los ejércitos europeos y ha llevado a término la *Long Term Vision* sobre la identificación de las capacidades militares y de las lagunas. Igualmente, ha redactado un Código de conducta de la defensa, adoptado por el Consejo de Ministros de la UE en noviembre de 2005. Este Código es un avance extraordinario, puesto que abre a la competencia el mercado de la defensa, hasta ahora fundamentalmente nacionalista. Por otra parte, la Dirección de Investigación y Tecnología ha desarrollado varios proyectos y los ministros de 20 países se han comprometido a contribuir con una cartera total de 250 millones de euros. En 2007, se ha puesto en marcha el proyecto de investigación sobre la protección de las fuerzas.

La visión de la AED está decididamente orientada a la capacidad. La agencia ha reforzado su credibilidad ante los Estados miembros, aunque a éstos les falta aún confianza en ella. Pero estamos lejos de explotar el potencial del que dispone la Agencia. El vigor mostrado en las negociaciones sobre cuestiones presupuestarias debería preferiblemente utilizarse para otras cuestiones.

#### **Porvenir: ¿cuáles serán los desarrollos futuros?**

El nuevo Tratado europeo abre nuevas oportunidades y perspectivas para la AED. El hecho de que la AED aparezca en el Tratado la dota de legitimidad y de perennidad. Ahora hace

falta definir claramente sus orientaciones: refuerzo de las capacidades de planificación, desarrollo de la Europa del armamento con nuevos programas, interoperabilidad... La prioridad debe ser la preparación de nuevos programas: la AED debe ser el lugar de elaboración de nuevos programas. Pasar a proyectos concretos asegurará credibilidad a la AED. Igualmente, es necesario dar una dimensión europea a la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD). La industria europea debe sacar provecho de los programas: aquélla deberá, por tanto, estar asociada. Conviene asimismo plantearse la cuestión de las pymes, que constituyen la mayoría de las empresas de defensa. La AED puede actuar sobre la política industrial y favorecer el reajuste tecnológico. La distancia financiera entre Europa y los EE UU no es necesariamente insalvable.

La AED debe, en adelante, concentrarse en la preparación de programas, mientras continúa su acompañamiento de la lógica en materia de capacidad.

**José Luis Ceballos** pone el acento sobre los objetivos políticos de la AED: pragmatismo y racionalización. El contexto de globalización tiene una implicación directa sobre la evolución política y económica de la UE. El Ministerio de Defensa español está llevando a cabo un proceso de transformación de las fuerzas armadas para adaptarse a este nuevo contexto: interdependencia de los desafíos, amenazas inestables... La clave del éxito dependerá de la capacidad de la AED para adaptarse a las necesidades de defensa. Por ello, Ceballos insiste en el papel clave que debe jugar la AED en materia de Investigación y Desarrollo. Se trata de anticipar las demandas futuras, de maximizar los resultados de las técnicas más interesantes. Las empresas europeas, bien informadas, estarán mejor situadas para tomar decisiones decisivas.

La existencia misma de la AED es una necesidad, por cuanto es un foro crucial de la defensa europea y puede permitir resolver, al menos en parte, los problemas de convergencia (procesales o temporales) que minan la acción de los Estados miembros en la óptica de una defensa europea reforzada.

Ceballos, para concluir, solicita que la parte de exportación no sea subestimada. ¿Debe quedar ésta a cargo de la Agencia?

## 4.2 Debate

Para **François Campagnola** existe una verdadera dificultad en hacer converger las planificaciones de capacidad, dadas las divergencias en materia de procedimientos y de calendario. Hay que darle a la AED los medios para superar estos obstáculos y armonizar los procesos de planificación.

Según **Philippe Riot**, existe una discordancia entre los objetivos políticos y el papel atribuido a la AED. La PESD sigue limitada a la gestión de crisis, puesto que la seguridad común la sigue asegurando la OTAN (cfr. el nuevo Tratado reformador). ¿Pueden emerger de la AED los programas de armamento que están en el seno de las cuestiones de seguridad colectiva, estando la legitimidad de aquélla ligada a la de la UE?

En cuanto a las cuestiones presupuestarias, los Estados miembros disponen de presupuestos para defensa votados por los parlamentos nacionales. Los parlamentarios razonan, por

tanto, en términos de recuperación de las inversiones. Por lo que concierne a las exportaciones, es difícil que sean tomadas en cuenta por la AED, puesto que las políticas de exportación están a menudo ligadas a la soberanía de los Estados. Ciertos Estados desean una contribución de la industria americana en sus programas. Pero entonces, ¿cómo lanzar un programa AED en parte gestionado por los EE UU?

Por su parte, el **general Ayala** afirma que ningún país europeo está a día de hoy en condiciones de asegurar por sí solo su defensa. No obstante, niega el “mito” del aumento de gastos, recordando que si el presupuesto total de los 27 en el área de la defensa alcanza apenas la mitad del de los EE UU, es muy superior al de Rusia, el Estado situado inmediatamente después de la UE en términos de gastos militares.

**Denis Verret** ha planteado la posibilidad de tener, a iniciativa de la AED, un Código de conducta sobre los programas de cooperación basado en siete compromisos:

- El reconocimiento de lagunas en materia de capacidades compartidas.
- El reconocimiento del principio de contradependencia (seguridad de los abastecimientos).
- La no duplicación.
- La AED como “sargento reclutador” (*dating agency*).
- El compromiso de que los Estados miembros que lancen un programa propondrán a sus socios europeos que se unan.
- El compromiso por parte de cada Estado miembro de estudiar la solución europea antes de considerar cualquier otra solución.
- Aceptar la puesta en marcha de un foro de mejores prácticas para los programas en cooperación.

**Patrick Auroy** ha reaccionado a estas intervenciones calificando de utopía la voluntad de tratar de entrada todos los tipos de capacidades. La AED no debe hacerlo todo inmediatamente. Ésta sigue siendo una pequeña estructura que debe imponerse a partir de los proyectos que ponga en marcha. Existen estructuras como la OCCAR a las que hay que sacar provecho. La AED no puede tener éxito en todo el espectro de la defensa. En cuanto al principio de contradependencia, se trata simplemente de una dependencia consentida. Lo importante para la AED es la convergencia de los proyectos. Cuando los Estados miembros tengan confianza en este instrumento, el presupuesto será más consecuente: será ya un paso importante.

Para **José Luis Ceballos**, la AED tiene los recursos para la convergencia de los medios de planificación. Por otra parte, hay que abandonar las comparaciones constantes con los EE UU: los criterios de los EE UU no deben influir en Europa. En cuanto al Código de conducta, en los hechos ya se aplica.

## 5. Conclusión: ¿qué hoja de ruta para la PESD?

### 5.1 Exposición

Para **Nicolás Sartorius**, una construcción europea con un calendario preciso es mucho más constructiva (por ejemplo, el euro). La construcción europea se ha hecho siempre sobre proyectos concretos, pero requiere igualmente un marco legal.

De acuerdo con las declaraciones del ministro de Defensa francés, Hervé Morin, para alcanzar una defensa europea es necesario saber cuál es la posición de la UE con respecto a la OTAN. Esta metodología le parece muy interesante a N. Sartorius. Pero hay que ser prudente: la OTAN no es únicamente EE UU. Europa debe tener peso en la OTAN. Es una cuestión de voluntad política.

**Alain Lamassoure** constata que el futuro de la PESD es una prioridad de la Presidencia francesa de la UE. El problema es que los europeos no han hablado entre ellos de los verdaderos grandes problemas de seguridad en la Europa posterior a la Guerra Fría. Europa, en su conjunto, no ha salido verdaderamente de la Guerra Fría: el dispositivo, los medios, los conceptos, los programas, las instituciones, el estado de ánimo, etc., son heredados de la Guerra Fría. Así, en 2007, la UE no se ha pronunciado aún claramente sobre las relaciones que desea mantener con Rusia.

Por otra parte, considera aberrante destinar tantos medios a defensa para unos resultados tan poco satisfactorios: Europa cuenta hoy con más de dos millones de soldados y es dudoso que ni uno solo de ellos sea capaz de llevar a cabo por sí mismo una “acción de alta intensidad”. La causa de esta situación es, según A. Lamassoure, que no se ha osado plantear los problemas de fondo.

Critica, por otra parte, una visión europea obsesionada por los problemas inmediatos a corto plazo y a menudo “secundarios”, como el terrorismo islámico (que no es más que un fenómeno extraño y provisional, tal como fue el anarquismo en los años setenta). Estos peligros son potencialmente graves si están mal gestionados, como es el caso hoy en día. Hay que tener el valor de plantear los verdaderos asuntos para el futuro de la Europa de la defensa: ¿Cuáles son las auténticas amenazas? ¿Cómo se les puede hacer frente? ¿Cuál es la relación entre la OTAN y la UE? ¿Cuál es el reparto de papeles en el seno de la OTAN? ¿En el seno de la UE, cuáles son los países que tienen voluntad de avanzar? ¿Cuáles están, por ejemplo, dispuestos a participar en la defensa colectiva? ¿Estamos listos para poner nuestros medios al servicio de la UE? ¿De qué sirven los medios nucleares? O bien tienen por finalidad defender el continente europeo y en tal caso ¿por qué son nacionales?, o bien tienen por finalidad defender intereses nacionales y en tal caso hay que preguntarse de qué amenaza nos protegen. ¿Por qué no hablamos de estas cuestiones? ¿Cómo podemos repartirnos las cargas (*burden-sharing*) cuando las contribuciones presupuestarias para defensa tienen un peso desigual?

Debemos poner en marcha procedimientos en los que la seguridad siga siendo nacional y organizar un reparto de papeles y responsabilidades.

Nuestra capacidad para definir las verdaderas amenazas permitirá medir nuestra voluntad de vivir juntos.

**Jesús Cuadrado** ha dicho que percibe una voluntad europea que comienza a manifestarse a favor de las cuestiones de defensa.

¿Es posible que una comunidad estratégica como la UE, que aspira a ser un actor mundial, pueda desarrollarse sin política de defensa? ¿Qué entendemos por “defensa”: defensa común, defensa en un mundo globalizado? La UE no debe ser una alternativa a los EE UU. La construcción de una Europa de la defensa no tiene por objetivo transformar Europa en un segundo EE UU. Por otra parte, es ilusorio imaginar una defensa europea en la que no participaran ni el Reino Unido ni los países del Este. El objetivo de la PESD debe ser el de proporcionar seguridad, hoy obtenida gracias a la OTAN.

El presupuesto español para defensa parece escaso sobre el total de 200.000 millones (de los 27). No obstante, el esfuerzo ha pasado de 10,3 a 11,5; es decir, un aumento del 12%, mientras que Francia ha pasado de 42.500 millones a 43.000 millones; es decir, un aumento del 1,2%. El esfuerzo de crecimiento es, por tanto, más importante en España.

El mismo general De Gaulle señaló que una estrategia de defensa no sirve para nada sin capacidad militar. Pero en sentido inverso, ¿de qué sirven las capacidades sin una estrategia?

Hay que plantearse igualmente la cuestión de la europeización de la OTAN. A día de hoy, la OTAN no sabe lo que quiere ser. Es, sin embargo, necesario que decida lo que quiere hacer, qué relación quiere tener con la UE. La OTAN no puede ser una respuesta para la UE en defensa.

## 5.2 Debate

Para el **general Ayala**, desde Saint Malo se viene desarrollando la idea de una defensa europea. Pero hoy hemos alcanzado los límites de lo que puede realizarse dentro del marco de los Acuerdos de Saint Malo. Por tanto, hay que definir nuevos objetivos, salvo que queramos depender de los EE UU. Como en mayo de 1968: “seamos realistas, pidamos lo imposible”. Es lo que ha pasado con Europa: hemos hecho avances increíbles en 50 años. ¿Quién habría creído en la moneda única? No pongamos límites a nuestros objetivos.

**Martín Ortega** se pregunta si el Tratado reformado es satisfactorio. Por otra parte, la Estrategia europea de defensa de 2003, ¿sigue estando de actualidad? La situación ha cambiado, pero los problemas no han vuelto a ser planteados desde el final de la Guerra Fría.

Para **Alain Lamassoure**, todo el mundo en Europa está de acuerdo en que si hay un ámbito en el que mejorar, ése es el de la política exterior (porque Europa se puso en ridículo cuando no supo gestionar la crisis de los Balcanes). La crisis en Iraq ha puesto de manifiesto divergencias de fondo y, de hecho, ha mermado los progresos del Tratado. Los europeos

deberán primero discutir entre ellos el nuevo Tratado antes de discutirlo con los demás. Por ejemplo, los portaaviones Charles De Gaulle y Príncipe de Asturias son incompatibles. Hay que salir de este tipo de callejones sin salida.

La actualización de la Estrategia europea de seguridad de Javier Solana, de 2003, debería, por su parte, ser transformada en Libro Blanco europeo.

En cuanto a las armas nucleares, Francia les destina un presupuesto considerable. ¿Para qué sirve en 2007? Para nada, puesto que no hay amenaza. Pero podrían servir en 10 ó 20 años.

A. Lamassoure repite que el islamismo es un fenómeno provisional. El peligro más grave es la proliferación nuclear. Hay que renovar todos nuestros Tratados de desarme concebidos durante la Guerra Fría con el fin de darles nueva legitimidad. La argumentación de Irán a este respecto no parece muy seria y ello conlleva sobre todo el riesgo de dar malas ideas a Arabia Saudí o a Turquía. En Brasil, Lula habla de relanzar el uso civil de la energía nuclear. Si pensamos que el hecho de que un país desarrolle energía nuclear es un riesgo, entonces hay que debatir a escala europea para dar una respuesta común.

**J. Cuadrado** considera que una defensa europea no es viable si se plantea en términos de competencia con los EE UU. Por otra parte, no podemos desarrollar una defensa europea sin el Reino Unido.

Hay que resolver muchos problemas entre los europeos antes de poder avanzar.



## 6. Clausura

Según **Nicolás Sartorius**, nadie ha considerado nunca que la política de defensa europea deba ser contra los EE UU. La defensa europea debe simplemente ser creíble.

**Jean-Pierre Maulny** ha concluido los debates considerando que hay una convergencia de visiones hacia una PESD común y hacia la mejora del instrumento PESD.

El problema sigue siendo el del salto cualitativo: ¿van a encargarse los europeos de su seguridad colectiva?

El objetivo de la Presidencia francesa corre el riesgo de chocar con una dificultad técnica: los debates con los EE UU parecen vanos por el hecho del cambio de administración en 2009.

**Nicolás Sartorius** y **Jean-Pierre Maulny** acuerdan poner en marcha un grupo de trabajo Fundación Alternativas/IRIS, que estará abierto a otros investigadores de *think tanks* europeos, con el fin de continuar la reflexión sobre lo que podría ser la futura hoja de ruta de la PESD. Los trabajos de dicho grupo podrían estar a punto en el comienzo de la Presidencia francesa en el segundo semestre de 2008 y, en ese momento, se organizaría un nuevo seminario.



## 1. Ouverture des débats

**Jacques Boyon** a ouvert le Séminaire franco-espagnol en rappelant que la France et l'Espagne fournissent toutes deux un effort financier considérable en matière de Défense et possèdent une véritable industrie de la défense.

**Nicolás Sartorius** estime que l'Europe doit répondre à trois défis majeurs: la question de la sécurité à l'intérieur de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne et sa ratification et la demande de plus d'Europe dans le monde. En outre, il n'y a de politique extérieure crédible que lorsqu'il y a une politique de défense crédible. C'est un préalable nécessaire, et la France et l'Espagne doivent avoir un rôle central dans la relance de la PESD. Mais peut-on réellement mettre en œuvre une politique étrangère rassemblant 27 pays? La solution de la coopération permanente structurée, qui permettrait à certains pays d'avancer, ne serait-elle pas plus adéquate? La clé de la réussite dépend de la volonté politique des gouvernements. Mais l'expérience montre que la volonté politique peut être stimulée par les propositions d'experts. C'est dans cette optique que la Fundación Alternativas veut créer un groupe de travail avec l'IRIS, et ouvert à d'autres centres de recherche européens pour présenter des résultats, pour offrir une continuité et une concrétisation aux débats et, *in fine*, pour aider les responsables politiques à prendre des décisions.

**Michel Miraillet** a introduit les débats en rappelant que le renforcement de l'Europe de la défense était une ambition commune à la France et à l'Espagne. Mais cette ambition est à la fois simple et délicate. La défense européenne est actuellement présente dans une dizaine d'opérations, mais pour beaucoup, elle reste virtuelle. Il a ensuite délimité les axes de la Présidence française de l'UE du second semestre 2008. Il a rappelé que Nicolas Sarkozy a fait de l'approfondissement de la PESD une priorité du mandat français.

1. Adapter la Stratégie européenne de sécurité. Dans son discours aux Ambassadeurs, le Président Sarkozy a déclaré que la Stratégie européenne de sécurité n'est plus en phase avec les questions de défense. Son actualisation est donc nécessaire pour plus de cohérence. Il s'agit de tenir compte du "nouveau visage" de l'Union, conséquence de l'élargissement. Il est également urgent de définir de façon concrète et définitive les relations que l'UE entend maintenir avec la Russie étant entendu que la discordance sur ce sujet ne sert pas les intérêts européens.
2. Le recours à la PESD doit se faire au profit de l'Europe également, et pas uniquement lors d'opérations extérieures. Une coordination renforcée est nécessaire, par exemple dans les domaines de la sécurité maritime et de la lutte contre les trafics. D'autre part, il est urgent que l'Europe se dote de moyens militaires communs et autonomes.

3. Il faut faire des efforts pour combler les lacunes capacitaires européennes. Ces lacunes sont toujours les mêmes (par exemple, le transport), et elles ont des conséquences directes sur le terrain. Ces incertitudes sont aujourd'hui insupportables. Une rationalisation des moyens de l'UE est nécessaire (par exemple, la mise en *pooling* des flottes d'avions de transport couplée à la constitution du commandement européen aérien).
4. Renforcer la capacité de gestion de crise de l'UE. En même temps, il faut faire attention à ne pas dupliquer l'OTAN.
5. Instaurer une interopérabilité accrue des forces européennes, par exemple via la création d'échanges systématiques entre les différents instituts de formation militaire. Il faudrait promouvoir les échanges entre les Écoles militaires sous forme d'Erasmus pour rapprocher les cultures militaires européennes.
6. Développer les partenariats stratégiques de l'UE, notamment avec l'Union Africaine et la Méditerranée.

Le rôle de la France et de l'Espagne dans le renforcement de l'Europe de la Défense est essentiel, à travers notamment le Conseil Franco-Espagnol de Défense et de Sécurité ou des déclarations conjointes sur le renforcement de la PESD. Par les nombreux échanges, la proximité de vue, la volonté commune de renforcer la PESD et la participation commune à des opérations, la collaboration bilatérale entre les deux pays est un élément majeur dans l'avancée de l'UE.

L'Espagne est en définitive un partenaire précieux pour la France.

**Luis Cuesta** a rappelé que le nouveau Traité de Lisbonne a été approuvé en Espagne. Il crée un nouvel outil, la coopération structurée permanente, et l'un des objectifs espagnols était de mettre en œuvre ce nouvel outil avec la France. D'autre part, il a fait remarquer que cette coopération existe déjà dans une certaine mesure à travers la force de gendarmerie européenne.

La question qui demeure, pour les Espagnols, est celle du futur Livre blanc en France et de son implication sur la défense européenne.

Luis Cuesta a également mis l'accent sur les efforts humains et budgétaires de l'Espagne pour la défense européenne, puisque la somme consacrée à la défense a augmenté de 20% durant la dernière législature. Après les Headline Goal 2003, l'Espagne souhaite remplir les objectifs des Headline Goal 2010. Aujourd'hui, l'Espagne est déjà bien impliquée: elle fournit 10% des effectifs (Force de Réaction Rapide, *battlegroups*), contribue à 8,5% du budget des opérations de l'UE et 5% des fonctionnaires de la PESD sont des Espagnols. L'Espagne participe à des opérations de l'UE (au Soudan, au Congo...). Mais ce n'est pas suffisant. Si l'on veut renforcer la responsabilité de l'Europe dans la gestion de crise au niveau mondial, il faut développer plus de structures, renforcer les moyens et stimuler la réflexion et la coordination.

Il ne faut pas non plus oublier de prendre en compte l'offre au niveau de l'industrie de la défense. L'Europe industrielle doit être présente dans l'Europe de la défense.

Pour conclure, il a prôné l'établissement d'une relation équilibrée avec l'OTAN, et affirmé que l'Europe de la défense ne doit pas se construire contre l'OTAN mais bien en fonction des intérêts européens.

## 2. Les objectifs politiques et les outils de la PESD

### 2.1 L'exposition

En introduction, **Jacques Boyon** a rappelé que la PESD avait été créée à 15 en 1999. Aujourd'hui, elle regroupe 25 Etats-membres. Mais les idées et les moyens vieillissent vite. Il y a de nouveaux défis, notamment en termes de stabilisation de crise, de protection des citoyens de l'UE, d'opération militaire ou de l'Europe comme acteur international.

Les questions essentielles du débat concernent l'avenir des relations transatlantiques (et notamment l'OTAN) et les lacunes de la PESD.

Pour **Véronique Roger-Lacan**, la question majeure est: qu'est-ce que la partie "défense" du Traité aurait pu être et qu'est-ce qu'elle n'est pas?

Le groupe "défense" de la Convention chargée d'élaborer le Traité constitutionnel, dirigé par Michel Barnier, avait pris acte que la PESD était à cette époque (2003) en perte de vitesse, et avait alors cherché à la relancer, à la dynamiser. Une réflexion autour de l'article 5 du Traité de l'UEO (clause d'assistance mutuelle) s'est amorcée afin de l'incorporer dans le Traité constitutionnel, et des propositions ont été faites:

- Une PESD à géométrie variable.
- Une extension de la coopération renforcée au domaine de la défense.
- Une coopération structurée permanente.
- La possibilité de mener une coopération plus étroite dans le domaine de la défense mutuelle.

Le libellé du Traité réformateur concernant les questions de défense est le même que la version de 2004. Seul le protocole de la coopération structurée permanente a changé. Ce nouveau Traité ne va donc pas plus loin.

#### **A) Quels sont les objectifs de la politique européenne de défense?**

Les nouvelles missions du Traité vont au-delà des missions de Petersberg: actions conjointes en matière de désarmement, missions humanitaires et d'évacuation, conseil et assistance en matière militaire, prévention des conflits et de maintien de la paix, toutes ces missions pouvant contribuer à la lutte contre le terrorisme. Cette évolution du contenu de la

PESD ne va cependant pas jusqu'à l'insertion de l'objectif d'une défense commune. La défense mutuelle ne figure plus: l'assistance est assortie d'une limite très précise. L'objectif central de la PESD reste la gestion de crises à l'étranger. Mais cet objectif se heurte à deux limites. Tout d'abord, le Traité mentionne que l'OTAN est l'instance de mise en œuvre de la défense collective européenne. Ensuite, l'assistance ne concerne que les catastrophes naturelles et le terrorisme.

Ce peu d'ouverture est confirmé par les outils de la PESD.

### **B) Quels sont les outils de la PESD?**

La coopération structurée permanente est, dans la dernière version du Traité, plutôt un instrument de mise en œuvre, de gestion des capacités à 27 et vise à dynamiser la démarche capacitaire globale de l'UE. Cette coopération ne constitue pas une démarche de renforcement de la défense collective. Il est nécessaire de dynamiser la PESD par la possibilité de recourir aux mécanismes de géométrie variable sans tomber dans l'écueil d'une Europe à deux vitesses. Or la coopération structurée permanente ne le permet pas aujourd'hui. En effet, la PESD avait jusque là une vertu inclusive, beaucoup de "petits pays" participant aux différentes interventions. La PESD est un instrument qui peut tirer l'ensemble de l'Union vers le haut et ne doit pas discriminer les "petits pays". Cela sera possible en adoptant et en définissant des critères de convergence.

En ce qui concerne la coopération renforcée, il faut élargir l'adhésion à l'OCCAR ou à la Lol pour pousser plus loin la coopération multinationale en matière de défense.

**Carlos Fernández-Arias** a présenté quant à lui ce qu'il considère être les deux grands défis auxquels l'Europe doit faire face. En premier lieu, il fait le constat d'une demande très forte d'Europe, à la fois intérieure et extérieure. En second lieu, l'Europe est confrontée depuis 2005 à une crise institutionnelle majeure.

### **C) Quelles doivent être les ambitions de la PESD?**

Il y a une demande croissante de plus d'Europe politique dans le monde. Paradoxalement, les opérations européennes n'ont jamais été plus nombreuses qu'au moment de cette crise de la constitution européenne et ce, sur tous les continents. Il convient alors de se demander si la PESD est réellement en crise ou bien plutôt en phase de développement. En outre, la majeure partie des forces armées présentes dans le monde sont européenne, il s'agit donc avant tout d'un problème de communication et de visibilité.

Toutefois, les opérations de l'UE sont, à l'heure actuelle, essentiellement des opérations civiles ou mixtes qui ont pour principal objectif d'instaurer un Etat de droit. Dans ce domaine, la PESD est crédible et propose des solutions efficaces. Mais est-ce que le futur de la PESD doit se limiter à ces opérations civiles? Doit-elle aller vers le militaire? La PESD reste en outre un simple outil de la PESC, elle ne constitue pas une politique autonome. En ce sens, le Traité de Lisbonne ne change rien, c'est même le plus "atlantiste" des traités européens puisqu'il reconnaît explicitement le rôle clé de l'OTAN dans la défense et la sécurité du continent. Par ailleurs, si l'on considère que l'OTAN est un instrument de la Guerre froide répondant aux nécessités spécifiques de cette période, l'UE l'est également. Mais pourtant,

il y a une différence majeure: l'UE ne fut pas créée en opposition à un bloc mais comme un moyen de développement propre aux Européens. Les Européens entendaient développer une autre voie par rapport aux Etats-Unis et à la Russie. Pourtant, l'Europe a encore aujourd'hui des difficultés pour mener une PESD autonome face aux Etats-Unis et à la Russie. On peut donc légitimement s'interroger sur ses capacités.

Les relations transatlantiques sont importantes, mais il est difficile de gérer une politique extérieure différente de celle des Etats-Unis, de se démarquer, car finalement, il est difficile de concevoir une politique extérieure sans les Etats-Unis. Peut-on alors concevoir une politique de défense sans les Etats-Unis? Cela semble assez difficile. Pour autant, il faut que l'Europe continue à développer des capacités propres.

## 2.2 Le débat

Pour le **Général Ayala**, la PESD se limite à des opérations de crise à l'extérieur du territoire européen, alors que la sécurité de l'Europe est aux mains de l'OTAN et de son principal associé: les Etats-Unis. Ceci est le fruit des Accords de St Malo. Cette conception est insuffisante pour répondre aux besoins de la construction européenne. L'Europe dépend pour sa protection d'un pays extérieur. Cela s'appelle un protectorat. L'objectif politique de la PESD doit être l'indépendance absolue pour les questions de sécurité et de défense, afin d'avoir un rapport égal avec les Etats-Unis.

En accord avec Véronique Roger-Lacan, le Général Ayala considère que la coopération structurée permanente ne peut pas être l'instrument d'une avancée substantielle de la PESD, car elle est exclusivement ciblée pour renforcer les capacités de l'UE. Le Traité de Nice interdit les coopérations renforcées pour des questions de sécurité et de défense, ce qui est contradictoire.

**Martín Ortega** s'interroge pour sa part sur la possibilité de créer un petit groupe européen volontaire pour avancer en matière de défense. Dans le cadre du Traité, ce sera difficile à créer. Il faudrait donc le faire en parallèle, mais est-ce possible? Les blocages risquent de venir des petits Etats, souvent atlantistes, et du Royaume-Uni. Ce groupe d'avant-garde peut-il se faire sans le Royaume-Uni?

Pour sa part, **Jean-Pierre Maulny** s'interroge sur la clause d'assistance mutuelle dans le Traité de Lisbonne. Il souhaiterait avoir la confirmation que cette clause est la même que celle figurant dans le traité constitutionnel. Il estime que la PESD ne pourra avancer maintenant qu'en créant des critères de convergence à quelques-uns, notamment en matière d'effort de défense ou de Recherche et Technologie. En revanche, pour éviter de "casser" la dynamique européenne à 27, on peut éviter d'utiliser les spécificités de certains pays, notamment grâce au développement des niches capacitaires, ce qui permettra à chacun de conserver une utilité dans une démarche globale sans pour autant demander des efforts qui sont impossibles à obtenir tout au moins à court terme. Il demande des précisions sur le travail de l'AED quant à l'élaboration de ces critères de convergence.

Pour **Vicente Palacio**, la sécurité européenne assurée par l'OTAN ne protège pas l'Europe des nouvelles menaces. La sécurité de l'Europe ne peut pas venir de la simple concentration



de pays en paix. L'Europe ne peut pas faire la guerre: elle ne sait faire que la paix. Il faut qu'elle soit capable de faire la guerre, mais cela reste encore tabou.

**Véronique Roger-Lacan** rappelle que le libellé de la clause d'assistance mutuelle dans le nouveau Traité est le même que celui du Traité constitutionnel. La seule modification concerne la mention des groupements tactiques. Une différence de rédaction n'existe qu'entre la première version, celle issue de la convention européenne, et la deuxième version du Traité constitutionnel.

Au "Sommet des pralines", Verhofstadt avait posé la question de l'autonomie stratégique. Dans le processus d'élaboration du Livre blanc en France, cette question est posée. Il faut y répondre dans le Livre blanc avant d'y répondre au niveau européen. Les textes européens sont assez ouverts pour envisager cette possibilité.

La PESD doit être un instrument pour mettre en œuvre la sécurité européenne (coopération inter-pilier).

La question des critères de convergence a été inscrite à l'ordre du jour de l'AED à la demande des Etats membres, en mai 2007. L'AED permet une harmonisation des mesures de politiques de défense. Les critères de convergence constituent une étape ultérieure, plus difficile à réaliser.

Pour **Carlos Fernández-Arias**, il est difficile de cerner ce que veulent les Chefs d'Etat, quelle ambition ils ont pour la PESD. Le Traité de Lisbonne modifie peu la situation actuelle. En revanche, il ouvre la porte d'un développement d'une politique future. Mais ce texte ne porte pas beaucoup d'évolutions.

Faire avancer seul un groupe de pays risque d'être un processus lent et difficile. Qui en fera partie?

L'opinion publique des pays qui n'appartiennent pas à l'OTAN mais qui appartiennent à l'UE ne s'opposera pas à un plus d'Europe. En revanche, l'opposition viendra des nouveaux pays membres de l'UE et qui sont déjà membres de l'OTAN, car ils pensent que l'OTAN les protégera mieux. L'Espagne agit et vote sur les questions de défense. L'opinion publique espagnole reconnaît plus le prestige des forces armées au fur et à mesure que les actions sur le terrain se réalisent (maintien de la paix). Cette opinion publique espagnole est plus "européiste" qu'atlantiste, et est sensible à l'idée d'un développement de la défense européenne.

Les structures de la PESD sont-elles capables de relever de nouveaux défis? L'OTAN est capable, mais ce n'est pas la structure la plus idoine pour cela. L'Europe doit réfléchir sur la Stratégie européenne de sécurité et l'adapter au nouveau contexte.

## 3. Le contenu de la PESD: opérations, capacités et aspects budgétaires

### 3.1 L'exposition

**Juan Manuel Eguiagaray** remarque que l'Europe n'existe pas en tant que réalité militaire globale, mondiale. L'Europe doute sur sa conception du monde, sur sa participation à l'élaboration d'une nouvelle vision du monde, et manque donc de crédibilité. Le développement d'une Europe de la défense crédible est pourtant essentiel au moment de l'actuelle refondation politique mondiale.

En admettant que les gouvernements européens obtiennent l'accord de leurs opinions publiques respectives (qui sont souvent favorables à l'Europe de la défense), le problème principal posé aux autorités européennes ne serait-il pas budgétaire? Aujourd'hui, le budget de la défense cumulé de l'ensemble des pays de l'UE atteint à peine la moitié de celui des Etats-Unis. Pour autant, le problème de souveraineté va au-delà des questions économiques. L'Europe de la défense a besoin d'une volonté politique et d'un leadership.

**Claude France Arnould** constate pour sa part que l'objectif de la PESD est de mener des opérations de gestion des crises. Il s'agit d'opérations militaires ou civiles d'une extrême variété qui s'effectuent partout dans le monde. En Afrique, par exemple, l'Europe soutient les capacités africaines pour le maintien de la paix (Darfour) et travaille en partenariat avec l'Union Africaine. Mme Arnould note que, le plus souvent, les opérations à dominante militaire s'effectuent en ayant recours aux chaînes de commandement nationales ou à celles de l'OTAN. Juridiquement, il n'y a pas d'impossibilité d'utiliser des moyens militaires européens à l'intérieur des frontières européennes (notamment en matière de catastrophe), même si ce n'est pas dans le cadre de la PESD. Mais la difficulté est politique. Certains Etats membres craignent une duplication avec les forces de l'OTAN et, surtout, une diminution de leur souveraineté. Cette crainte est absurde car l'OTAN n'a pas de capacité dans ce domaine.

En ce qui concerne les moyens matériels mis à la disposition de la PESD, l'Europe a besoin d'éléments concrets. Mme Arnould développe l'exemple des groupements tactiques, qui sont une première illustration de capacités communes, mais qui ne peuvent ni s'entraîner ensemble ni être "validés" par des pays autres que celui dont ils sont originaires. Toutefois, ces groupements tactiques ont permis d'obtenir des arbitrages budgétaires internes et l'acquisition de capacités. Globalement, elle constate que ce sont souvent les divergences politiques, au-delà des difficultés techniques, qui limitent les capacités de planification et d'intervention de la PESD. L'intervention au Liban (qui est une opération ONU à l'origine) par une chaîne *ad hoc*, alors que plusieurs Etats-majors européens souhaitaient une chaîne de commandement PESD, est une parfaite illustration de l'importance du politique qui devrait,

parfois, laisser place au pragmatisme militaire. Une intervention par le biais de la PESD n'a pas été possible du fait de l'absence de capacités de planification. Le recours à SHAPE était quant à lui impensable, et le recours à Berlin + excluait Chypre, alors qu'une opération au Liban sans Chypre n'était pas envisageable.

Les questions budgétaires, enfin, sont la clé de l'avenir de la PESD. Actuellement, les Etats portent le fardeau budgétaire de leurs troupes, de leur transport et de leur maintien sur place, le budget de la PESD couvrant le reste. Ce sont souvent les mêmes Etats qui financent les opérations, fournissent les troupes et fournissent les armements, et ce sont souvent ces mêmes Etats qui après se retrouvent avec des difficultés budgétaires. Ce système est voué à l'échec. L'instauration d'une répartition solidaire des coûts semble indispensable. On ne sortira de l'impasse budgétaire que si l'on règle la question des coûts communs (sinon, cela tuera la PESD) et si l'on a un soutien de l'opinion publique pour avoir un budget européen de la défense. Cela pourrait couvrir notamment les moyens de transport. Si la PESD se limite à la gestion de crise à l'étranger, elle n'aura pas durablement le soutien de l'opinion publique. Si l'on n'ose pas aller vers plus de sécurité en Europe avec plus de détermination, la PESD manquera rapidement de soutien des opinions publiques et des parlements nationaux, et donc *in fine* de moyens budgétaires.

A ce titre, il est essentiel de ne pas oublier que la sécurité commune va bien au-delà de la défense et de la guerre et couvre, entre autres, la réaction face à des catastrophes naturelles ou climatiques ou à une menace terroriste. Pourquoi y a-t-il des obstacles pour cela en Europe? On osera aborder les aspects les plus pointus de la défense (le nucléaire...) que lorsque l'on aura une autorité institutionnelle unique capable de gérer la dissuasion.

Le **Général Benito Raggio** introduit son propos en rappelant que l'opinion publique européenne est majoritairement favorable à la création d'une armée européenne. La moitié de la population espagnole est ainsi convaincue que la présence de l'Espagne dans la PESD et dans l'OTAN accroît sa sécurité.

L'Espagne est bien préparée s'il y a besoin d'accroître son effort en matière de défense et de sécurité européenne. La Loi organique de défense nationale (2005) autorise la participation des forces armées espagnoles si l'UE le sollicite. La Stratégie européenne de sécurité doit être remise à jour. 50% des Espagnols sont contre un gouvernement commun en Europe, mais les 2/3 sont favorables à la PESD. En outre, 50% des Espagnols pensent que la présence de l'Espagne dans l'OTAN et dans l'UE renforce la sécurité du pays.

Les budgets ne prennent jamais en compte les frais militaires et c'est également le cas du budget de l'UE. Ainsi, le budget total de la PESD en 2007 est de 160 millions d'euros quand le budget de l'UE atteint lui les 120 milliards, ce qui semble largement disproportionné. Il est regrettable que la prise en charge des frais de défense fonctionne de manière si anarchique et que les coûts reviennent à l'Etat qui réalise l'opération. Il apparaît donc éminemment nécessaire d'étendre les critères d'éligibilité des coûts communs. Mais on se heurte rapidement à la difficulté de trouver des fonds du fait de la contribution faible des Etats.

La PESD nécessite, globalement, un financement commun plus ambitieux. La solidarité s'affirme surtout en payant, mais dès que l'on parle d'argent, beaucoup de pays reculent.

Le Général Raggio fait remarquer que l'Espagne a participé à 14 opérations sur 16 depuis que la PESD est opérationnelle, qu'elle contribue de manière considérable à la Force de Réponse Rapide et à la Force amphibie italo-espagnole et que les 6.000 militaires espagnols destinés à des interventions extérieures sont actuellement sur le terrain (EUFOR, Concordia, Athena, Artemis...). En outre, la coordination civilo-militaire doit être soutenue.

Pour ce qui est des différences entre OTAN et UE, la présence des Etats-Unis dans la première organisation est un facteur déterminant. De plus, la PESD est une politique commune à tous les Etats membres de l'UE et ne subit pas de pression exagérée de tel ou tel pays.

### 3.2 Le débat

Pour **Véronique Roger-Lacan**, il est nécessaire d'exploiter les textes disponibles au maximum. En ce qui concerne la coopération structurée permanente, il y a une vraie réflexion en Espagne à ce sujet. Quelles sont les capacités que l'Espagne serait prête à mettre en commun avec les Européens?

**Jesús Cuadrado** a posé la question des coûts communs de la défense. c'est un thème récurrent. Aujourd'hui, celui qui fait la mission paye, ce qui est particulièrement injuste. Mais c'est la même chose à l'OTAN. Y a-t-il la possibilité de discuter rapidement de cette question à l'UE?

**Claude-France Arnould** constate que la motivation européenne que les Espagnols manifestent pendant ce séminaire est moins bien visible à Bruxelles. Elle se félicite qu'une telle motivation existe en Espagne, mais regrette toutefois qu'elle ne soit pas plus affichée lors des discussions au niveau institutionnel.

Il faut arrêter de distinguer les "petits" et les "grands" Etats membres, les nouveaux et les anciens membres. Le Royaume-Uni, par exemple, ne participe souvent à rien, et en plus s'oppose à des évolutions. Il faut trouver un juste équilibre.

L'OTAN travaille sous pression constante des Etats-Unis pour pousser à la participation dans certaines opérations. Cette impulsion n'existe pas dans l'UE, ce qui la rend moins dynamique. On ne doit pas chercher le financement des opérations et des capacités militaires sur le budget communautaire. C'est politiquement difficile car cela exige l'accord de la Commission et du Parlement.

## 4. Le contenu de la PESD: l'avenir de l'Agence Européenne de la Défense

### 4.1 L'exposition

**Jean-Pierre Maulny** considère que l'AED est l'outil de la PESD. Mais il y a un certain sentiment de frustration. L'AED est un outil qui doit créer des instruments pour la PESD. Il y a certes des avancées: Code de conduite, *Long Term Vision*, stratégie industrielle. Mais en trois ans, aucun nouveau programme d'armement en coopération n'a vu le jour. En outre, il faudrait réduire le délai entre une décision d'un programme et sa réalisation, qui est aujourd'hui de 15 ans.

Selon **Patrick Auroy**, l'AED a vocation à être le fer de lance de l'Europe de l'armement. Cette agence est un outil qui devrait pousser à la convergence des politiques de l'armement européennes. Le Traité réformateur donne une légitimité supplémentaire à l'AED, et le Président Sarkozy a fait de l'Europe de l'armement une des priorités de l'Europe de la Défense. Le futur Livre blanc français sur la défense doit éclairer les perspectives.

S'il admet que le bilan des trois premières années de l'Agence est contrasté, P. Auroy juge toutefois qu'au vu de ses effectifs réduits (environ 100 personnes), les résultats sont impressionnants. L'AED a fourni un constat indispensable sur l'état des armées européennes, et a finalisé la *Long Term Vision* sur l'identification des capacités militaires et des lacunes. Elle a également rédigé un Code de conduite de la défense, adopté par le Conseil des ministres de l'UE en novembre 2005. Ce code est une avancée extraordinaire puisqu'il ouvre à la concurrence le marché de la défense, jusqu'à lors fondamentalement nationaliste. D'autre part, la direction Recherche et Technologie a développé plusieurs projets et les ministres de 20 pays se sont engagés à y contribuer pour un portefeuille total de 250 millions d'euros. En 2007, le projet de recherche sur la protection des forces a été mis en place.

La vision de l'AED est résolument capacitaire. L'agence a renforcé sa crédibilité auprès des Etats membres, même si ceux-ci manquent encore de confiance en elle. Mais on est loin d'exploiter le potentiel dont l'agence dispose. La vigueur des négociations pour les questions budgétaires ferait mieux d'être utilisée pour d'autres questions.

#### **Avenir: quels développements futurs?**

Le nouveau Traité européen ouvre de nouvelles opportunités et perspectives à l'AED. Le fait que l'AED apparaisse dans ce Traité lui donne une légitimité et une pérennité. Il faut maintenant clairement définir des orientations: renforcement des capacités de planification, développement de l'Europe de l'armement avec de nouveaux programmes, interopérabilité... La priorité doit être la préparation de nouveaux programmes: l'AED doit être le lieu d'éla-

boration de nouveaux programmes. Passer à des projets concrets assurera à l'AED une crédibilité. Il faut également donner une dimension européenne à la BITD. Les programmes doivent profiter à l'industrie européenne: cette dernière doit donc être associée. Il faut aussi se poser la question des PME, qui sont la majorité des entreprises de la défense. L'AED peut agir sur la politique industrielle et favoriser le rattrapage technologique. L'écart financier entre l'Europe et les Etats-Unis n'est pas forcément insurmontable.

L'AED doit désormais se concentrer sur la préparation de programmes tout en poursuivant son accompagnement de la logique capacitaire.

**José Luis Ceballos** met l'accent sur les objectifs politiques de l'AED: pragmatisme et rationalisation. Le contexte de globalisation a une implication directe sur l'évolution politique et économique de l'UE. Le Ministère de la Défense espagnol est dans un processus de transformation des forces armées pour s'adapter à ce nouveau contexte: interdépendance des enjeux, menaces instables... La clé du succès dépendra de la capacité de l'AED à s'adapter aux besoins de la défense. C'est pourquoi Ceballos insiste sur le rôle clé qui doit être joué par l'AED en matière de Recherche et Développement. Il s'agit d'anticiper les demandes du futur, de maximiser les résultats des techniques les plus intéressantes. Les entreprises européennes, bien informées, seront mieux à même de prendre des décisions décisives.

L'existence même de l'AED est une nécessité tant elle est un forum crucial de la défense européenne et peut permettre de résoudre, au moins en partie, les problèmes de convergence (procéduraux ou temporels) qui minent l'action des Etats membres dans l'optique d'une Défense européenne renforcée.

Ceballos demande pour conclure à ce que le volet exportation ne soit pas sous-estimé. Doit-il être pris en charge par l'Agence?

## 4.2 Le débat

Pour **François Campagnola**, il existe une réelle difficulté à faire converger les planifications capacitaires, du fait des divergences de procédures et de *timing*. Il faut donner des moyens à l'AED pour surmonter ces obstacles et harmoniser les processus de planification.

Selon **Philippe Riot**, il existe une discordance entre les objectifs politiques et le rôle dévolu à l'AED. La PESD reste limitée à la gestion de crises car la sécurité commune reste assurée par l'OTAN (cfr. le nouveau Traité réformateur). Des programmes d'armement au cœur des questions de sécurité collective peuvent-ils émerger de l'AED, dont la légitimité est liée à celle de l'UE?

Quant aux questions budgétaires, les Etats membres disposent de budget pour la défense votés par les parlements nationaux. Les parlementaires raisonnent donc en termes de retour sur investissement.

Concernant les exportations, elles peuvent difficilement être prise en compte par l'AED, car les politiques d'exportations sont souvent liées à la souveraineté des Etats.

Certains Etats souhaitent une contribution de l'industrie américaine dans leurs programmes. Mais alors, comment lancer un programme AED géré en partie par les Etats-Unis?

Pour sa part, le **Général Ayala** affirme qu'aucun pays européen n'est aujourd'hui en mesure d'assurer seul sa défense. Toutefois, il s'inscrit en faux par rapport au "mythe" de l'augmentation des dépenses de défense en rappelant que si le budget total des 27 dans le domaine de la défense atteint péniblement la moitié de celui des Etats-Unis, il est bien supérieur à celui de la Russie, l'Etat situé immédiatement après l'UE en terme de dépenses militaires.

**Denis Verret** s'est interrogé sur la possibilité d'avoir à l'initiative de l'AED un Code de conduite sur les programmes en coopération basé sur sept engagements:

- La reconnaissance des lacunes capacitaires partagées.
- La reconnaissance du principe de contre-dépendance (sécurité des approvisionnements).
- La non-duplication.
- L'AED comme "sergent recruteur" (*dating agency*).
- L'engagement des Etats membres qui lancent un programme de proposer aux partenaires européens de se joindre.
- L'engagement de chacun des Etats à étudier la solution européenne avant d'envisager toute autre solution.
- Accepter la mise en place d'un forum des meilleures pratiques des programmes en coopération.

**Patrick Auroy** a réagit à ces interventions en qualifiant d'utopie la volonté de traiter d'emblée de tous les types de capacités. L'AED ne doit pas tout faire tout de suite, cela reste une petite structure qui doit s'imposer à partir des projets qu'elle met en oeuvre. Il existe des structures comme l'OCCAR dont il faut profiter. L'AED ne peut pas réussir sur tout le spectre de la défense. Quant au principe de contre-dépendance, il s'agit simplement de dépendance consentie. L'important pour l'AED est la convergence des projets. Lorsque les Etats membres auront confiance en cet instrument, le budget sera plus conséquent: ce sera déjà un pas important.

Pour **José Luis Ceballos**, l'AED a les moyens de la convergence des moyens de planification. Par ailleurs, il faut cesser avec les comparaisons permanentes avec les Etats-Unis: les critères des Etats-Unis ne doivent pas influencer sur l'Europe. Quant à un Code de conduite, il s'applique déjà dans les faits.

## 5. Conclusion: quel agenda pour la PESD?

### 5.1 L'exposition

Pour **Nicolás Sartorius**, une construction européenne avec un calendrier précis est bien plus constructive (par exemple, l'euro). La construction européenne s'est toujours faite sur des projets concrets, mais elle a également besoin d'un cadre légal.

D'après les propos du Ministre de la Défense français, Hervé Morin, pour atteindre une défense européenne, il est nécessaire de savoir quelle est la position de l'UE par rapport à l'OTAN. Cette démarche semble très intéressante pour N. Sartorius. Mais il faut être prudent: l'OTAN, ce n'est pas seulement les Etats-Unis. L'Europe doit peser dans l'OTAN. C'est une question de volonté politique.

**Alain Lamassoure** constate que l'avenir de la PESD est une priorité de la Présidence française de l'UE. Le problème est que les Européens n'ont pas parlé entre eux des vrais grands problèmes de la sécurité de l'Europe dans l'après-Guerre froide. L'Europe, dans son ensemble, n'est pas vraiment sortie de la Guerre froide: le dispositif, les moyens, les concepts, les programmes, les institutions, l'état d'esprit, etc. sont hérités de la Guerre froide. Ainsi, en 2007, l'UE ne s'est toujours pas clairement prononcée sur les relations qu'elle souhaite entretenir avec la Russie.

D'autre part, il considère aberrant de consacrer autant de moyens à la défense pour des résultats si peu satisfaisants: L'Europe compte aujourd'hui plus de deux millions de soldats et il est douteux qu'un seul d'entre eux soit capable de mener seul une "action de haute intensité". La cause de cette situation est selon A. Lamassoure que l'on n'a pas osé poser les problèmes de fond.

Il critique par ailleurs une vision européenne obsédée par des problèmes immédiats, de court terme et souvent "secondaires" comme le terrorisme islamique (qui n'est qu'un phénomène étrange et provisoire, tel que l'a été l'anarchisme dans les années 1970). Ces dangers sont potentiellement graves s'ils sont mal gérés, comme c'est le cas aujourd'hui. Il faut avoir le courage de poser les vrais sujets pour le futur de l'Europe de la défense: quelles sont les vraies menaces? Comment y fait-on face? Quelle est la relation OTAN-UE? Quelle est la répartition des rôles au sein de l'OTAN? Au sein de l'UE, quels sont les pays qui ont la volonté d'avancer? Quels sont ceux qui sont par exemple prêts à participer à la défense collective? Sommes-nous prêt à mettre nos moyens au service de l'UE? Á quoi servent les moyens nucléaires? Soit ils ont pour objectif de défendre le continent européen, et dans ce cas là, pourquoi restent-ils nationaux? Soit ils ont pour objectif de défendre des intérêts nationaux, et dans ce cas, il faut se demander contre quelle menace nous protègent-ils? Pourquoi ne parle-t-on pas de ces questions? Comment peut-on se partager la charge (*burden-sharing*), alors que les contributions budgétaires pour la Défense sont de poids inégal?



Nous devons mettre en place des procédures dans lesquelles la sécurité reste nationale et organiser un partage des rôles et des responsabilités.

Notre capacité à définir les vraies menaces permettra de mesurer notre volonté de vivre ensemble.

**Jesús Cuadrado** a dit percevoir une volonté européenne qui commence à se manifester pour les questions de défense.

Est-il possible qu'une communauté stratégique comme l'UE, qui aspire à être un acteur mondial, puisse se développer sans une politique de défense? Qu'entend-on par "défense": défense commune, défense dans un monde globalisé? L'UE ne doit pas être une alternative aux Etats-Unis. La construction d'une Europe de la défense n'a pas pour objectif de transformer l'Europe en second Etats-Unis. Par ailleurs, il est illusoire d'imaginer une défense européenne à laquelle ne participeraient pas le Royaume Uni et les pays de l'Est. L'objectif de la PESD doit être de procurer de la sécurité, aujourd'hui obtenue grâce à l'OTAN.

Le budget espagnol apparaît faible pour la défense sur le total de 200 milliards (à 27). Toutefois, l'effort est passé de 10,3 à 11,5, soit une hausse de 12%, alors que la France est passée de 42,5 milliards à 43 milliards, soit une augmentation de seulement 1,2%. L'effort de croissance est donc plus important en Espagne.

Le Général De Gaulle avait lui même souligné qu'une stratégie de défense ne sert à rien sans capacité militaire. Mais à l'inverse, à quoi servent les capacités sans stratégie?

Il faut se poser la question également de l'eupéanisation de l'OTAN. Aujourd'hui, l'OTAN ne sait pas ce qu'elle veut être. Il est pourtant nécessaire qu'elle décide ce qu'elle veut faire, quel lien elle veut entretenir avec l'UE. L'OTAN ne peut pas être une réponse pour l'UE au niveau de la sécurité.

## 5.2 Le débat

Pour le **Général Ayala**, depuis St Malo se développe l'idée d'une défense européenne. Mais aujourd'hui, nous avons atteint les limites de ce qui peut être fait dans le cadre des Accords de St Malo. Il faut donc définir de nouveaux objectifs, sauf si on veut dépendre des Etats-Unis. Comme pour Mai 1968: "soyons réalistes, demandons l'impossible". C'est ce qu'il s'est passé avec l'Europe: nous avons fait des avancées incroyables en 50 ans. Qui aurait cru à la monnaie unique?

Ne mettons donc pas de limites à nos objectifs.

**Martín Ortega** s'interroge sur le fait de savoir si le Traité réformé est satisfaisant? En outre, la Stratégie européenne de défense de 2003 est-elle toujours d'actualité? La situation a changé, mais les problèmes n'ont pas été reposés depuis la fin de la Guerre froide.

Pour **Alain Lamassoure**, tout le monde est d'accord en Europe pour dire que s'il y a un domaine où il faut s'améliorer, c'est bien celui de la politique extérieure (car l'Europe

s'est ridiculisée en ne sachant pas gérer la crise dans les Balkans). La crise en Irak a soulevé des divergences de fond, et a de fait entamé les progrès du Traité. Les Européens devront d'abord discuter entre eux du nouveau Traité avant d'en discuter avec les autres. Par exemple, les porte-avions Charles de Gaulle et Príncipe de Asturias sont incompatibles. Il faut sortir de ce genre d'impasses.

L'actualisation de la Stratégie européenne de sécurité de Javier Solana qui date de 2003 devrait, quant à elle, être transformée en Livre blanc européen.

Pour le nucléaire, la France y consacre des budgets considérables. Mais à quoi cela sert-il en 2007? A rien, puisqu'il n'y a pas de menace. Mais cela pourrait servir dans 10 ou 20 ans.

A. Lamassoure répète que l'islamisme est un phénomène provisoire. Le danger le plus grave est la prolifération nucléaire. Il faut renouveler tous nos traités de désarmement conçus pendant la Guerre froide afin de les relégitimer. L'argumentation de l'Iran sur ce sujet ne semble pas très sérieuse, et cela risque surtout de donner de mauvaises idées à l'Arabie Saoudite ou à la Turquie. Au Brésil, Lula parle de relancer le nucléaire civil. Si on pense que si un pays se dote du nucléaire, c'est un danger, alors il faut en discuter au niveau européen pour donner une réponse commune.

**J. Cuadrado** estime qu'une Défense européenne n'est pas viable si elle est posée en termes de compétition avec les Etats-Unis. Par ailleurs, on ne peut pas développer une défense européenne sans le Royaume-Uni.

Il faut résoudre beaucoup de problèmes entre les Européens avant de pouvoir avancer.

## 6. Clôture

Selon **Nicolás Sartorius**, personne n'a jamais considéré que la politique de défense européenne devait être contre les Etats-Unis. La défense européenne doit seulement être crédible.

**Jean-Pierre Maulny** a conclu les débats en estimant qu'il y avait une convergence de vue vers une PESD commune et vers l'amélioration de l'instrument PESD.

Le problème reste celui du saut qualitatif: est-ce que les Européens vont prendre en charge leur sécurité collective?

L'objectif de la Présidence française risque de se heurter à une difficulté technique: des discussions avec les Etats-Unis semblent vaines du fait du changement d'administration en 2009.

**Nicolás Sartorius** et **Jean-Pierre Maulny** s'accordent pour mettre en place un groupe de travail Fundación Alternativas/IRIS qui serait ouvert à d'autres chercheurs de think tanks européens afin de continuer à réfléchir à ce que pourrait-être l'agenda futur de la PESD. Les travaux de ce groupe de travail pourrait déboucher à l'horizon de la présidence française au 2ème semestre 2008 et un nouveau séminaire serait organisé à ce moment.

# Cuadernos publicados

- 1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.
- 2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.
- 3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.
- 4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.
- 5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.
- 6/2004. Alternativas para el cambio social. Zaragoza, 26 de noviembre 2004
- 7/2005. Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos.
- 8/2005. Los mecanismos de cohesión territorial en España: análisis y propuestas. Debate de expertos.
- 9/2005. La inversión de la empresa española en el exterior: nuevos aspectos económicos, políticos y sociales. Debate de expertos.
- 10/2005. El futuro de RTVE y EFE. Debate de expertos.
- 11/2005. El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma. Debate de expertos.
- 12/2005. Guerra de Irak y elecciones del 14 M: un año después. Debate de expertos.
- 13/2005. Azaña y Ortega: dos ideas de España. Debate de expertos.
- 14/2005. El aborto en la legislación española: una reforma necesaria. Debate de expertos.
- 15/2005. Los objetivos políticos del Presupuesto de Defensa español. Debate de expertos.
- 16/2005. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 17/2005. Reformas para revitalizar el Parlamento español. Debate de expertos.
- 18/2005. Las nuevas tecnologías aplicadas a la agroalimentación. Entre la preocupación y la urgencia. Debate de expertos.
- 19/2005. El crecimiento del sistema español de I+D. De la teoría a la realidad. Debate de expertos.
- 20/2005. La Agencia Europea de Defensa y la construcción europea: la participación española. Debate de expertos.
- 21/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 22/2006. La crisis energética y la energía nuclear. Debate de expertos.
- 23/2006. Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social. Debate de expertos.
- 24/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 25/2006. Una financiación autonómica equitativa y solidaria. Debate de expertos.
- 26/2006. Solución de conflictos por medios no jurisdiccionales. Debate de expertos.
- 27/2006. El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia. Debate de expertos.
- 28/2006. El modelo social europeo. Laboratorio Alternativas-Policy Network.
- 29/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 30/2006. Inmigración e integración: un reto europeo. Debate de expertos.
- 31/2006. La intervención médica y la buena muerte. Debate de expertos.
- 32/2006. La frontera entre el sistema público de I+D+i y las empresas. Un obstáculo capital para el desarrollo. Debate de expertos.
- 33/2006. Retos del modelo social y económico europeo. Debate de expertos.
- 34/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 35/2006. Sanidad y cohesión social. Debate de expertos.
- 36/2006. La identidad europea: unidad en la diversidad. Sevilla, 16 de noviembre de 2006
- 37/2006. Un espacio de seguridad compartido en el Magreb: la contribución franco-española. 13 de noviembre de 2006.
- 38/2006. Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco. Debate de expertos.
- 39/2007. Servicios sociales y atención a las necesidades de dependencia. Debate de expertos.
- 40/2007. Hacia un Espacio Europeo de Educación Superior. Murcia, 5 de febrero de 2007.
- 41/2007. La cooperación en cultura-comunicación, vista desde Iberoamérica.
- 42/2007. Misiones de paz de las Fuerzas Armadas españolas. Zaragoza, 7 de junio de 2007.
- 43/2007. El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios: modelos de gestión. Toledo, 29 de marzo de 2007.
- 44/2007. Soluciones para la crisis constitucional europea. Oviedo, 29 de junio de 2007.