

Bruselas, 7.6.2017
COM(2017) 315 final

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN
SOBRE EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea (2025)

Prólogo

El 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea presentó un Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Posteriormente se han publicado una serie de documentos de reflexión sobre cuestiones clave para el futuro de una Unión Europea a veintisiete Estados miembros.

El documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea es el cuarto de esta serie. En él se esbozan las grandes tendencias y retos que conformarán el futuro de nuestra seguridad y nuestra defensa y, sobre esta base, se presentan opciones en el marco de tres escenarios diferentes para avanzar hacia la Unión de Seguridad y Defensa. Aunque no se excluyen mutuamente, estos escenarios se sustentan en diferentes niveles de ambición por parte de la UE a la hora de trabajar conjuntamente en materia de seguridad y defensa.

Gracias a la Unión Europea, nuestro continente ha vivido un período de paz sin precedentes. Sin embargo, la creciente inestabilidad, tanto en la vecindad de Europa como a nivel mundial, por un lado y las nuevas amenazas para la seguridad en las que concurren factores económicos, medioambientales y tecnológicos por otro representan retos de primer orden para nuestra seguridad. Los ciudadanos se sienten cada vez más preocupados por su seguridad y miran a la Unión en busca de protección. Si queremos estar a la altura de sus expectativas, es preciso que la seguridad y la defensa desempeñen un papel más prominente en el futuro del proyecto europeo. Así se reconoce en la Declaración de Roma, que propugna una Unión más segura y protegida, comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes.

Ya se han dado pasos ambiciosos hacia una Unión de Seguridad y Defensa. El documento de reflexión complementa los trabajos en curso sobre el paquete de defensa que fue refrendado por el Consejo Europeo en diciembre de 2016, consistente en la implementación de la Estrategia Global de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa, el Plan de Acción Europeo de la Defensa y la cooperación con la OTAN. Estos tres componentes se están plasmando actualmente en acciones muy concretas: la reforma de nuestras estructuras de la Política Común de Seguridad y Defensa, el desarrollo de capacidades e instrumentos civiles y militares, la profundización de la cooperación en materia de defensa europea y la potenciación de nuestras relaciones con países y organizaciones socios como las Naciones Unidas y la OTAN. Dicho esto, si la Unión quiere asumir más responsabilidad en materia de seguridad europea no podemos contentarnos con estas iniciativas.

Partiendo de los avances registrados, ha llegado el momento de considerar cuál es el papel concreto que la Unión aspira a desempeñar en el futuro en materia de seguridad y defensa. El presente documento de reflexión es la contribución de la Comisión Europea a este debate, que continuará en los veintisiete Estados miembros.

Es mucho lo que está en juego para Europa y para sus ciudadanos. Todos hemos de velar por que siga reinando la paz para la generación actual y para las generaciones futuras.

«En estos tiempos cambiantes, conscientes de las preocupaciones de nuestros ciudadanos, nos comprometemos con el Programa de Roma y prometemos trabajar para conseguir lo siguiente:

[...] una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos[...].»

Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017

«Estoy convencido, también, de que debemos trabajar por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa. Cierto, Europa es esencialmente una «potencia suave». Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas».

Jean-Claude Juncker

Presidente de la Comisión Europea

Orientaciones Políticas de la Comisión Europea, 15 de julio de 2014

1. Introducción

Al renacer de las cenizas tras dos Guerras Mundiales que se saldaron con la pérdida de 80 millones de vidas, nuestra Unión se inspiró en una visión de paz duradera en el continente europeo. Más de sesenta años después, la mayoría de los europeos han disfrutado de la paz durante tres generaciones y siete décadas, el período más prolongado de la turbulenta historia europea (véase el gráfico 1).

Es posible que el mundo en que vivimos haya cambiado profundamente en ese tiempo, pero nuestro compromiso con la paz sigue siendo inquebrantable. Hoy disfrutamos en nuestras vidas cotidianas de oportunidades nunca vistas, pero también nos enfrentamos a nuevos retos y amenazas. La paz y la seguridad interior ya no pueden darse por sentadas en un mundo en el que las potencias mundiales y regionales se rearmen, los terroristas golpean el corazón de las ciudades europeas y de otras partes del mundo y los ciberataques aumentan de forma exponencial.

En este contexto, la Unión Europea y sus Estados miembros tienen el deber y la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y de promover los valores e intereses europeos. La seguridad se ha convertido en una de las mayores preocupaciones para los europeos, que esperan que la Unión los proteja. Exigen poder sentirse seguros y protegidos en Europa, y es legítimo que lo hagan.

La protección de nuestras sociedades y libertades es responsabilidad de todos. Si queremos que las próximas generaciones vivan en paz de la misma forma que lo hemos hecho nosotros, la seguridad y la defensa han de desempeñar un papel más destacado en el proyecto europeo. La Unión es la mejor situada para aportar un valor añadido único cuando se trata del futuro de la seguridad y la defensa europeas.

Muchos de las amenazas a las que nos enfrentamos hoy no entienden de fronteras nacionales. Aunque los Estados miembros siguen estando en primera línea y son los responsables del despliegue, en caso necesario, de las fuerzas armadas y de seguridad, nuevos tipos de amenazas pueden prevenirse mejor si trabajamos de forma conjunta.

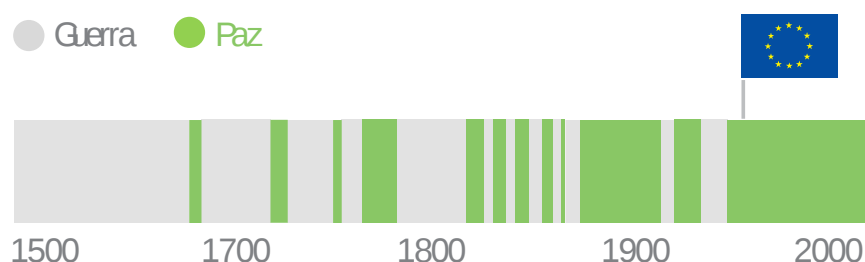
Esta cooperación puede ser activada, propiciada y reforzada por la UE y contribuir a la eficacia de la acción colectiva. Está en manos de la Unión facilitar el marco y los incentivos para que los Estados miembros desarrollen y mantengan más y mejores capacidades de defensa, lo que puede lograrse mediante una cooperación más sistemática y el desarrollo conjunto de las tecnologías y capacidades necesarias para que Europa siga siendo segura.

Uno de los puntos fuertes del enfoque de la UE es que combina poder duro y poder blando. En este enfoque se utilizan instrumentos de seguridad y de defensa junto con la diplomacia, las sanciones, la cooperación al desarrollo y el comercio con el fin de prevenir los conflictos. La Unión promueve la paz, el crecimiento inclusivo, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la protección medioambiental dentro y fuera de sus fronteras. Mientras que el poder blando por sí solo podría no ser suficiente en un mundo inestable, este enfoque integrado es la piedra angular de una seguridad sostenible.

La Unión constituye asimismo una plataforma única para coordinar las políticas de seguridad y defensa con socios clave como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y las Naciones Unidas. Una coyuntura sin precedentes acerca hoy a la UE y a la OTAN.

En su discurso sobre el Estado de la Unión de 2016, el Presidente Juncker hizo un llamamiento en favor de una «Europa que proteja y defienda, tanto en el interior como en el exterior». El presente documento de reflexión pasa revista a las cuestiones que importan para el futuro de nuestra seguridad y defensa, y lo hace yendo más allá de los debates y las decisiones actuales. Toma en consideración tendencias estructurales subyacentes, presenta distintos escenarios para la seguridad y la defensa europeas de aquí a 2025 y traza posibles caminos a seguir.

Gráfico 1: Guerra y paz en la historia europea



Fuente: Centro Europeo de Estrategia Política

2. Tendencias clave

Una serie de tendencias estratégicas, políticas, económicas y tecnológicas sugieren que ha llegado el momento de que Europa adopte un cambio de rumbo en el ámbito de la seguridad y la defensa.

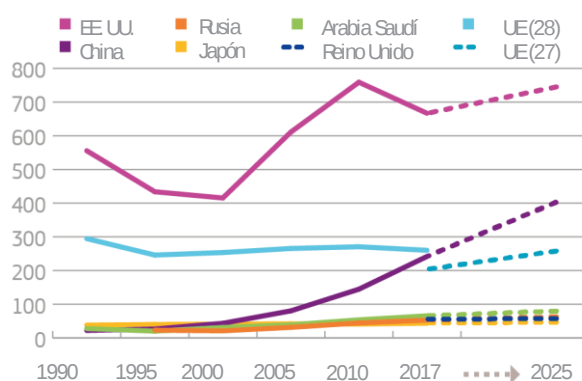
Factores estratégicos

Tras décadas de paz en Europa, nuevas realidades están emergiendo dentro y fuera de nuestras fronteras. Al este, los países se enfrentan a amenazas y vulnerabilidades militares, económicas, políticas y relacionadas con la seguridad del suministro energético. En la otra orilla del Mediterráneo y en zonas del África subsahariana, la proliferación de espacios sin gobierno y de conflictos ha dejado un vacío en el que campan a sus anchas terroristas y delincuentes. Se están exacerbando las rivalidades regionales y hemos asistido a un dramático aumento del número de víctimas civiles y refugiados en todo el mundo, con más de 60 millones de personas desplazadas. La creciente conectividad está difuminando las fronteras entre seguridad interna y externa. Además, el cambio climático y la escasez de recursos, junto con el crecimiento demográfico y la fragilidad de los Estados, pueden ser factores de conflicto e inestabilidad en todo el mundo.

Al mismo tiempo, la relación transatlántica está evolucionando. La obligación de mejorar la seguridad europea incumbe en primer lugar a los europeos. Los recursos no deberían faltar: en conjunto, el gasto militar de los países europeos es el segundo mayor del mundo. Junto con los Estados Unidos y otros actores, Europa tiene una responsabilidad en cuanto a la paz y la seguridad mundiales. Aunque la actuación conjunta con nuestros socios seguirá siendo la norma y la opción preferida de la UE, debemos poder actuar solos cuando sea necesario.

En 2016, los Gobiernos nacionales intensificaron su respuesta a amenazas apremiantes para la seguridad y a las preocupaciones de los ciudadanos. Los presupuestos de defensa se incrementaron en consecuencia. Pero todavía queda un largo camino por recorrer. Avanzar hacia la autonomía estratégica de Europa requiere gastar más en nuestras defensas, así como hacerlo mejor y de forma conjunta (véase el gráfico 2). Los Estados Unidos ya invierten en defensa más del doble que todos los Estados miembros juntos y en 2018 van a incrementar su presupuesto en casi un 10 %. El presupuesto de China ha crecido un 150 % a lo largo de la pasada década, y se espera una nueva subida del 7 % en 2017, mientras que, el año pasado, Rusia invirtió en defensa el 5,4 % de su PIB.

Gráfico 2: Gasto europeo en defensa desde una perspectiva comparativa



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (datos de 2016), Janes, Centro Europeo de Estrategia Política

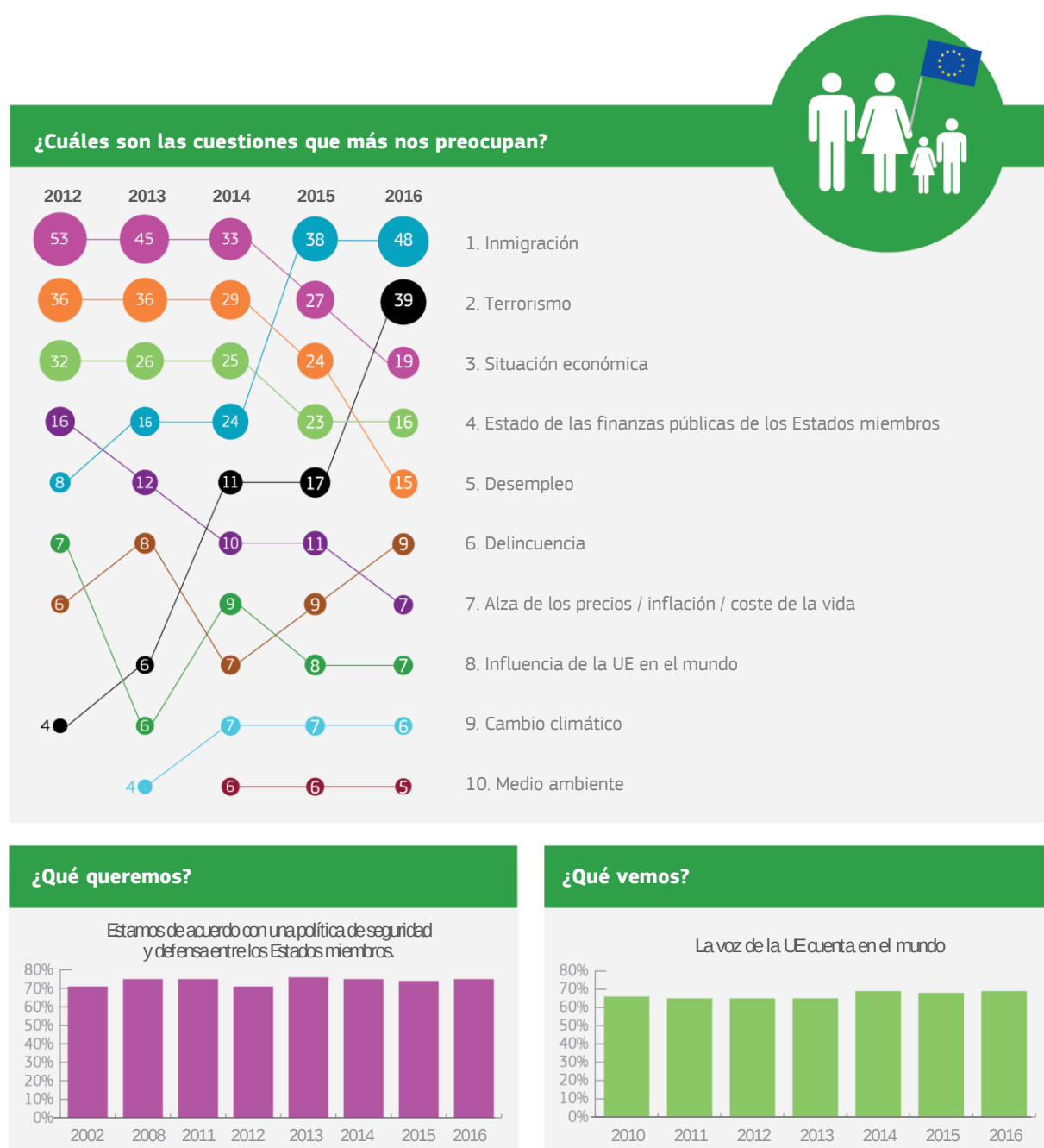
Factores políticos

Los líderes de la UE se han comprometido a reforzar la seguridad y la defensa europeas, y eso es lo que los ciudadanos reclaman y esperan de ellos. De los sondeos de opinión se desprende

de forma inequívoca que la seguridad se ha convertido en la principal preocupación de la mayoría de los ciudadanos europeos (véase el gráfico 3), si bien las causas de la inseguridad difieren de un Estado miembro a otro.

Los europeos coinciden asimismo en que la actuación colectiva de los Estados miembros es indispensable para su seguridad. Amplias mayorías en todos ellos desean «más Europa» en los ámbitos de seguridad y defensa (gráfico 3). En un espacio en el que las mercancías, los servicios, los capitales y las personas circulan libremente, la seguridad no puede ser compartimentada ni totalmente garantizada por los Estados miembros actuando por su cuenta. El mensaje de los europeos no deja lugar a dudas: la seguridad y la defensa deben ser parte integrante de la actuación de la Unión.

Gráfico 3: Preocupaciones y exigencias de los ciudadanos



Fuente: Eurobarómetro

Factores económicos y tecnológicos

Los mercados de defensa están actualmente muy fragmentados, lo que genera ineficiencias en materia de interoperabilidad y al menos 30 000 millones EUR de costes de oportunidad. En comparación con el gasto realizado, las capacidades de defensa producidas son manifiestamente limitadas (véase el gráfico 4) y se registran diferencias en las contribuciones de los Estados miembros a la defensa europea.

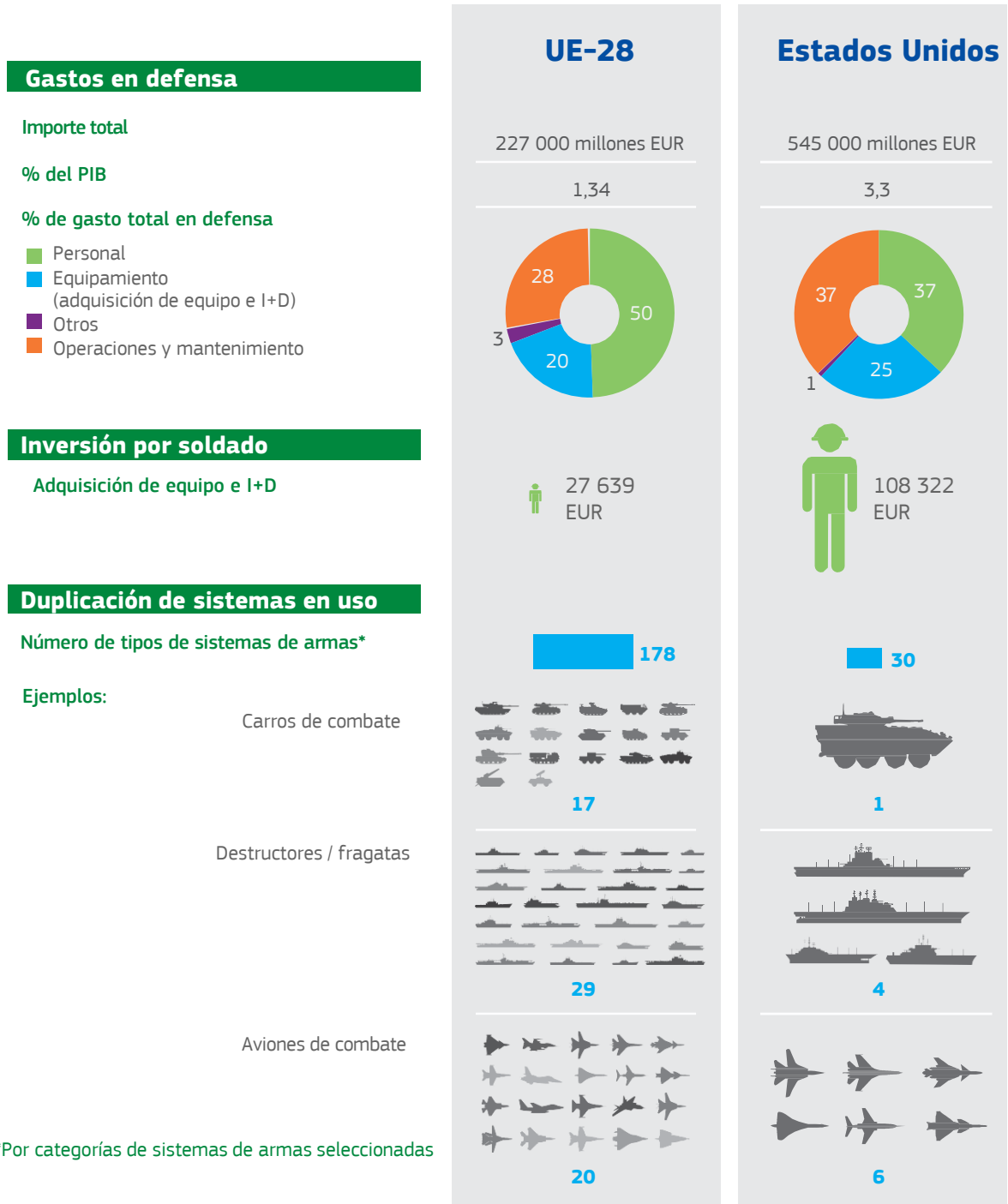
En un mundo conectado, disputado y complejo, los Estados miembros son simplemente demasiado pequeños para actuar por su cuenta. Las potencias de talla continental están mucho mejor equipadas que los Estados pequeños o medianos. Las economías de escala son más importantes que nunca para mejorar la eficacia y la eficiencia.

Este extremo es doblemente importante si tenemos en cuenta la elevada presión que sigue pesando sobre los presupuestos nacionales. La tensión entre las restricciones presupuestarias y unas prioridades políticas públicas que compiten entre sí seguirá marcando la economía política de numerosos Estados miembros. Al mismo tiempo, se agudizará la competencia entre los actores industriales a nivel mundial, lo que exigirá un uso más eficiente de los recursos (economía circular). Si Europa quiere competir en el mundo, tendrá que poner en común e integrar sus mejores capacidades industriales y tecnológicas.

El cambio tecnológico también está transformando dramáticamente la naturaleza y la imagen de la seguridad y la defensa. Los macrodatos, la tecnología de la nube, los vehículos sin conductor y la inteligencia artificial están revolucionando el sector de la defensa. Además, contribuyen a incrementar el liderazgo tecnológico del sector civil en el ámbito de la defensa. Sin embargo, la relativa accesibilidad de estas tecnologías hace posible igualmente el rápido aumento del número de amenazas no convencionales, transnacionales y asimétricas como, por ejemplo, los ataques híbridos, terroristas, informáticos, químicos, biológicos y radiológicos. El gran aumento en el número de usuarios de Internet ha convertido la ciberdelincuencia y el uso de la red con fines terroristas en una nueva frontera de la guerra del siglo XXI.

De cara al futuro, la eficacia de la seguridad y la defensa europeas se sustentará en una coordinación eficiente de las importantes inversiones en investigación y desarrollo hechas por la UE y sus Estados miembros. Ello contribuirá a seguir el ritmo de las nuevas tendencias y generará las capacidades tecnológicas e industriales que Europa necesita para asegurar su autonomía estratégica.

Gráfico 4: Duplicaciones en el gasto europeo en defensa



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (datos de 2016), International institute for Strategic Studies (Military Balance 2017), Centro Europeo de Estrategia Política

3. Europa en 2025: hacia una Unión de Seguridad y Defensa

Las amenazas para la seguridad no se encuentran lejos de nuestras fronteras y de nuestros ciudadanos. Los líderes políticos ya han empezado a responder a estas tendencias. Se ha puesto en marcha un paquete de medidas destinadas a poner en práctica la Estrategia Mundial en el ámbito de la seguridad y la defensa, desarrollar relaciones más estrechas entre la UE y la OTAN y capacitar a los Estados miembros para que puedan emprender acciones de investigación en materia de defensa y desarrollar juntos capacidades en este ámbito.

Se están sentando gradualmente los cimientos de la Unión Europea de Seguridad y Defensa. La única forma de que nuestros ciudadanos se sientan y estén seguros es seguir con paso firme por esta vía. Para ello será necesario realizar avances en una serie de ámbitos:

En primer lugar, para que los Estados miembros sean más fuertes y soberanos en un mundo globalizado, se requiere una mayor cooperación en la Unión Europea, en particular en materia de defensa, respetando plenamente los derechos constitucionales y responsabilidades de cada país. De hecho, una cooperación sistemática y una integración gradual en materia de defensa contribuirán a la preservación de su soberanía nacional.

En segundo lugar, históricamente ha habido diferencias en las percepciones de las amenazas y en las culturas estratégicas. También ha cambiado con el tiempo la naturaleza de las amenazas. Hoy nos enfrentamos a amenazas híbridas y transnacionales, así como al importante impacto que tienen los conflictos en las regiones colindantes. Una Unión de Seguridad y Defensa debería estimular una armonización más decidida de las culturas estratégicas, así como una visión común de cuáles son las amenazas que nos acechan y las respuestas apropiadas. Se requerirá una actuación y un proceso decisorio conjunto, así como una mayor solidaridad financiera a nivel europeo.

En tercer lugar, la naturaleza de la relación trasatlántica está cambiando. Hoy más que nunca, los europeos necesitan asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad. Como sucede actualmente, la UE y la OTAN seguirían coordinando sus acciones tanto en cuanto a la seguridad blanda como a la seguridad dura. En paralelo, la UE aportaría el marco en el que los veintisiete Estados miembros tras el Brexit —21 de los cuales son aliados de la OTAN (véase el gráfico 5)— reforzarían colectivamente su defensa y abordarían las carencias existentes. De esta forma, la EU-27 podría hacerse cargo de su propia seguridad en mayor medida y daría un paso de gigante en la contribución a la paz y la seguridad internacionales.

En cuarto lugar, hemos de incrementar el volumen y la eficiencia del gasto en defensa. Las duplicaciones entre los Estados miembros pueden afectar a la interoperabilidad de sus equipos de defensa. También pueden resultar en una falta de preparación y disponibilidad de las fuerzas armadas y en desequilibrios de las capacidades de defensa. Para abordar estas cuestiones, debería coordinarse mejor el gasto en defensa de los Estados miembros. Aunque el grueso de los recursos financieros destinados a la defensa seguirá procediendo de fuentes nacionales, un presupuesto de la UE que refleje un nuevo grado de ambición en defensa, combinado con un Fondo Europeo de Defensa a gran escala, debería permitir a los europeos gastar de forma más racional y mejorar la rentabilidad. El Consejo Europeo podría considerar la forma de superar las actuales limitaciones a la financiación común de los aspectos militares de la UE al avanzar hacia una defensa común.

Por último, una cooperación e integración sistemáticas en defensa requiere a su vez un verdadero mercado único de la defensa. Ello significa estimular la competencia industrial, el

acceso transfronterizo de las empresas más pequeñas en la cadena de suministro, la especialización, las economías de escala para los abastecedores, la optimización de la capacidad de producción, la reducción de los costes de producción y la seguridad del suministro. Un mercado único de defensa facilitaría asimismo la investigación en áreas críticas y el surgimiento de empresas emergentes con miras al desarrollo de las tecnologías clave que Europa necesita para hacer frente a sus retos en materia de seguridad. Pero además habrá que abordar los costes de transición y las preocupaciones legítimas que se planteen con medidas apropiadas y asegurar la protección de los intereses nacionales en materia de seguridad.

Gráfico 5: Miembros de la UE y miembros de la OTAN (2017)



Fuente: Centro Europeo de Estrategia Política

En función de la voluntad política que muestren los Estados miembros para avanzar en estas cuestiones, cabe contemplar tres escenarios de cara a 2025.

Todos ellos constituyen pasos progresivos en la misma dirección. Toman en consideración las diferentes tendencias y factores estratégicos a los que se ha hecho referencia. Los elementos conformadores de los diferentes escenarios no son exhaustivos ni se excluyen mutuamente. Destacan más bien los distintos elementos de diferentes niveles de ambición con miras a la Unión de Seguridad y Defensa, en términos de solidaridad, operaciones, capacidades, industria y uso de los recursos financieros. Los escenarios ilustran la medida en que el valor añadido potencial de la UE puede ser liberado dependiendo de la voluntad de los Estados miembros. Algunos de los elementos mencionados en los escenarios están siendo examinados o implementados actualmente. Los tres escenarios son de carácter indicativo y no prejuzgan la posición jurídica y política definitiva de la Comisión.

a) Cooperación en materia de seguridad y defensa

En este escenario, los Estados miembros de la EU-27 cooperarían en materia de seguridad y defensa más a menudo que en el pasado.

Esta cooperación seguiría siendo en gran medida de carácter voluntario y dependería de las decisiones *ad hoc* que se adopten cuando surja una nueva amenaza o una nueva crisis. Aunque la creciente complejidad e inestabilidad existentes a nivel mundial exigirían un mayor grado de cooperación que en décadas anteriores, los Estados miembros no estarían vinculados, ni política ni jurídicamente, por un rumbo común en materia seguridad y defensa. La solidaridad sería interpretada y expresada caso por caso por cada Estado miembro.

La Unión Europea seguiría pudiendo desplegar misiones civiles y misiones militares de escala relativamente pequeña y operaciones de gestión de crisis. Intervendría principalmente en misiones de desarrollo de capacidades destinadas a reforzar y reformar los aparatos de seguridad y defensa de los países socios, consolidando en el proceso la propia resiliencia de la UE. Las operaciones a mayor escala y más complejas serían lideradas por los Estados miembros con más capacidades. En cada caso, el margen de maniobra estratégico de la Unión dependería del nivel de acuerdo entre los Estados miembros.

La UE complementaría los esfuerzos de los distintos Estados miembros y de nuestros principales aliados. En concreto, seguiría intensificándose la cooperación con la OTAN en ámbitos tales como las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad marítima, que requieren respuestas eficaces mediante una combinación de poder blando y poder duro. Sin embargo, cuando estén presentes a la vez la UE y la OTAN, esta seguiría enfocada a las capacidades de carácter específicamente militar a su disposición, mientras que la UE aprovecharía su abanico de herramientas más amplio y vincularía sus herramientas, instrumentos y acciones más «blandos» a sus misiones y operaciones militares.

Las respuestas a las amenazas no convencionales que sobrepasan la frontera entre política interna y política externa, como el terrorismo, híbrido o informático, seguirían siendo en gran medida de carácter nacional, pero su eficacia sería mayor merced a un mayor respaldo a nivel de la UE. La Unión Europea facilitaría una mayor intercambio de información para mejorar la sensibilización y reforzar la resiliencia de los Estados miembros. Los servicios nacionales de seguridad e inteligencia intercambiarían información de forma más sistemática a fin de contribuir a entender mejor, y de forma colectiva, las amenazas externas. Los Estados miembros incrementarían su intercambio de información sobre las amenazas y ataques informáticos, lo que les permitiría desarrollar estrategias, capacidades y respuestas nacionales más eficaces. La Unión también contribuiría directamente a reforzar la resiliencia de las infraestructuras, cadenas de suministro y empresas críticas, en ámbitos como la energía y el espacio. La Guardia Europea de Fronteras y Costas contribuiría a supervisar y proteger las fronteras exteriores de la UE.

La cooperación en defensa seguiría siendo un objetivo político. Habría más trabajo colectivo, especialmente en relación con el desarrollo de las tecnologías críticas seleccionadas o los elementos de apoyo logístico a las operaciones militares. La mayor cooperación vendría impulsada sobre todo, con un enfoque ascendente, por los factores económicos y tecnológicos a los que hemos hecho referencia. Se vería propiciada igualmente por los esfuerzos encaminados a reforzar la transparencia de la planificación de la defensa de los Estados miembros, la creación de un programa de investigación en materia de defensa de la UE y el establecimiento del Fondo Europeo de Defensa para desarrollar conjuntamente nuevas capacidades. Estas iniciativas promoverían la autonomía estratégica europea en tecnologías críticas y permitirían aumentar la rentabilidad del gasto en defensa.

Sin embargo, el sector europeo de la defensa seguiría estando fragmentado. El grueso de las capacidades de defensa, particularmente las plataformas complejas, seguirían siendo desarrolladas y contratadas a nivel nacional. Por lo general, el ligero aumento del gasto en defensa por parte de los Estados miembros no se dedicaría a proyectos de carácter colaborativo. Por consiguiente, serían muy pocos, si acaso, los países de la UE que mantendrían unas fuerzas armadas de espectro completo. Las acciones de seguridad y defensa de la UE seguirían dependiendo de contribuciones nacionales de carácter voluntario, lo que conllevaría una cooperación insuficiente en ámbitos críticos, como las capacidades punteras, lo que limitaría la capacidad de la UE a la hora de participar en las misiones más exigentes.

b) Seguridad y defensa compartidas

En este escenario, los Estados miembros de la EU-27 avanzarían hacia una seguridad y una defensa compartidas. Su solidaridad financiera y operativa en el ámbito de la defensa sería mucho mayor y se basaría en una comprensión más amplia y profunda de la manera en que perciben sus respectivas amenazas y en la convergencia de las culturas estratégicas.

Como consecuencia de ello, la UE reforzaría su capacidad de proyectar su poder militar y participar plenamente en la gestión de crisis externas y de desarrollar las capacidades de seguridad y defensa de sus socios. Asimismo, aumentaría su capacidad de proteger a Europa en los ámbitos que no pueden clasificarse inequívocamente como internos o externos, tales como la lucha contra el terrorismo, la respuesta a las amenazas híbridas o cibernéticas, el control de las fronteras o la seguridad marítima y energética.

La UE cooperaría aún más con la OTAN. La UE y la OTAN se coordinarían de forma sistemática para movilizar la totalidad de sus respectivas herramientas e instrumentos. De cara al exterior, la UE y la OTAN reforzarían su coordinación en materia de gestión de crisis y de medidas de desarrollo de las capacidades, a través, por ejemplo, de operaciones de vigilancia coordinadas, intervenciones contra grupos terroristas o misiones de seguridad marítima y protección de fronteras. En los casos en que la seguridad externa e interna se entrecrucen, la UE adoptaría medidas más decisivas para dar respuesta a las amenazas y los retos que no alcancen el umbral establecido por la cláusula de defensa colectiva del Tratado de Washington.

En lo tocante a la gestión de crisis, la UE reforzaría considerablemente su capacidad para proyectar fuerza militar al exterior, lo que le permitiría llevar a cabo operaciones de alta intensidad en la lucha contra el terrorismo y las amenazas híbridas. Se intensificarían las misiones de desarrollo de las capacidades —tanto civiles como militares— de la UE, contribuyendo a hacer que los países de las regiones circundantes y más lejanas sean más resilientes. Esto se vería facilitado por estructuras de gestión de crisis más eficaces y robustas. También sería necesaria una mayor disposición de los Estados miembros con las fuerzas armadas más poderosas a llevar a cabo juntos misiones y operaciones exigentes de gestión de crisis por cuenta de la Unión, en consonancia con el artículo 44 del Tratado de la Unión Europea. La mayor capacidad de actuar iría acompañada de la voluntad política de hacerlo. La toma de decisiones sería más rápida y se correspondería con la velocidad de un contexto estratégico en constante mutación. En última instancia, la UE sería un proveedor de seguridad más fuerte y reactivo, con autonomía estratégica para actuar en solitario o junto con sus socios principales.

En este escenario, la UE estaría más directamente comprometida con la protección de sus Estados miembros y de sus ciudadanos en caso de ataques importantes o de perturbaciones dirigidas contra un país o sus infraestructuras esenciales. La UE haría posible la cooperación entre Estados miembros en materia de información sistemática sobre ciberataques. Ayudaría a incrementar la resiliencia, a reforzar los ejercicios cibernéticos y a incluir en ellos aspectos relacionados con la defensa. Una cooperación más intensa y un enjuiciamiento eficaz incrementarían la capacidad de encontrar y castigar a los delincuentes, generando así un mayor efecto disuasorio contra los ciberataques. La información de que disponen los Estados miembros (análisis y evaluación de amenazas) sería compartida y agregada de forma sistemática, y la Unión pondría un fuerte énfasis en la lucha contra la financiación del terrorismo, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Una Guardia Europea de Fronteras y Costas más reforzada aún y a la que se sacaría el máximo provecho vigilaría y protegería las fronteras exteriores de la UE, trabajando de forma sinérgica con las fuerzas de defensa. Asimismo, la Unión realizaría unos mayores esfuerzos en pos de la diversificación de las fuentes de energía, del desarrollo y la promoción de las normas de seguridad energéticas, de la preparación coordinada frente a las amenazas para la salud y de la mejora en la gestión de los riesgos aduaneros. Por último, la Unión continuaría desarrollando sus programas espaciales, prestando así servicios adicionales en materia de seguridad y defensa, incluidas la vigilancia marítima y de fronteras, las funciones de búsqueda y rescate o la comunicación gubernamental segura. El ámbito del marco de apoyo a la vigilancia y al seguimiento podría ampliarse para abordar las amenazas cibernéticas u otras amenazas que pesen sobre satélites o infraestructuras terrestres.

En materia de defensa, la cooperación entre Estados miembros se convertiría en la norma más que en la excepción. La planificación de la defensa nacional devendría mucho más coordinada, facilitando la cooperación de los Estados miembros en la adquisición y el mantenimiento de las capacidades, mejorando así la interoperabilidad. Las duplicaciones entre Estados miembros se reducirían drásticamente. El desarrollo y la compra de plataformas complejas se gestionaría de forma cooperativa. Liderados por un ambicioso Fondo Europeo de Defensa, los Estados miembros desarrollarían capacidades multinacionales en varios ámbitos de forma más sistemática, incluidos el transporte estratégico, los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia, la vigilancia marítima, las comunicaciones por satélite y las capacidades ofensivas. Estas capacidades multinacionales estarían apoyadas por estructuras de planificación y mando conjuntas a nivel de la UE y capacidades logísticas. En particular, componentes permanentes de fuerzas multinacionales y un mando médico y de transporte aéreo que abarque toda la UE proporcionarían apoyo efectivo a las misiones y operaciones de la UE; al mismo tiempo, se promovería una cultura militar europea compartida mediante la educación conjunta, el entrenamiento y los ejercicios a gran escala. Por añadidura, se desarrollarían tecnologías decisivas a través de programas europeos, especialmente en el ámbito de la inteligencia artificial, la biotecnología o las supercomputadoras. Se podría crear un observatorio europeo para filtrar la inversión directa extranjera en estas tecnologías decisivas y analizar su impacto potencial. Los europeos verían aumentada su capacidad gracias a capacidades de defensa interoperables terrestres, aéreas y marítimas. Por otra parte, se daría un uso más racional de los recursos gracias a las economías de escala obtenidas en virtud de una industria de la defensa integrada que operase en un mercado de equipamiento de defensa que abarcaría la totalidad de la UE, así como a unas condiciones de financiación favorables en toda la cadena de suministros para las pymes.

c) Defensa y seguridad comunes

Conforme a este escenario, los Estados miembros profundizarían más en la cooperación y la integración en pos de una defensa y una seguridad comunes. Tal Unión de Seguridad y

Defensa se fundamentaría en los factores estratégicos, económicos y tecnológicos, así como en un impulso político de los ciudadanos europeos para obtener una seguridad y una defensa europea comunes.

La solidaridad y la asistencia mutua entre Estados miembros en materia de seguridad y defensa pasaría a ser la norma, basándose en el pleno aprovechamiento del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, que prevé el desarrollo gradual de una política común de defensa de la Unión que conduzca a una defensa común.

Respetando íntegramente las obligaciones de los Estados miembros cuya defensa común se basa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la protección de Europa se convertiría en una responsabilidad de la UE y de la OTAN que se reforzaría mutuamente. Al servir de complemento a la OTAN, la defensa y seguridad comunes de Europa fortalecería la resiliencia de Europa y la protegería contra diferentes formas de agresión contra la Unión, proporcionando también la confianza que esperan nuestros ciudadanos.

La UE estaría en condiciones de llevar a cabo operaciones punteras con el fin de proteger mejor a Europa, incluidas posiblemente las operaciones contra grupos terroristas, operaciones navales en entornos hostiles o acciones de ciberdefensa.

Las amenazas para la seguridad serían controladas y evaluadas de manera sistemática, en estrecha colaboración con los servicios nacionales de seguridad e inteligencia. La planificación de contingencia se llevaría a cabo a nivel europeo, aproximando la seguridad interior y exterior. La interconexión de los intereses de seguridad nacionales acabaría dando lugar a auténticos intereses europeos de seguridad.

La acrecentada capacidad de actuación a nivel de la UE se sustentaría en un mayor nivel de integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros, reforzando aún más la solidaridad entre estos. Estas fuerzas estarían preparadas de antemano y se pondrían a disposición de forma permanente para su despliegue en nombre de la Unión. Participarían en maniobras militares conjuntas periódicas y recibirían entrenamiento en las Escuelas Europeas de Defensa a fin de facilitar la convergencia entre culturas estratégicas.

A efectos internos, la UE reforzaría su resiliencia y la de sus Estados miembros mediante políticas sectoriales en ámbitos como la ciberseguridad, la protección de las infraestructuras clave o la lucha contra el extremismo violento. En materia de ciberseguridad, la UE coordinaría los escenarios de respuesta y la acción en caso de ciberataques o de interferencias en los procesos democráticos de los Estados miembros mediante, entre otras cosas, el intercambio sistemático de información, la cooperación tecnológica y los doctrinas unificadas. La Guardia Europea de Fronteras y Costas contaría con el apoyo de unas fuerzas marítimas europeas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, como los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia o los satélites. Se crearía una fuerza europea de protección civil para reaccionar con rapidez ante los desastres naturales o de origen humano. Mediante acuerdos permanentes entre los Estados miembros se posibilitaría el traslado rápido de equipamiento militar a través de Europa.

La planificación en materia de defensa de los Estados miembros se sincronizaría completamente, y las prioridades nacionales para el desarrollo de capacidades tendrían en cuenta las prioridades europeas. A continuación, tales capacidades se desarrollarían sobre la base de una estrecha cooperación, o incluso de una integración o especialización.

Normalmente, los Estados miembros se procurarían las capacidades en ámbitos como la vigilancia espacial, aérea o marítima, la comunicación, el transporte aéreo estratégico y la cibernética en común, con el apoyo del Fondo Europeo de Defensa para garantizar respuestas inmediatas. Europa estaría en condiciones de hacer uso de capacidades cibernéticas ofensivas y de detección. Los programas de desarrollo multinacional colaborativo y de contratación pública se ampliarían de forma significativa en ámbitos como el de los aviones de transporte, los helicópteros, los activos de reconocimiento o las capacidades de defensa QBRN. Todo esto estaría sustentado en un auténtico mercado europeo de la defensa, con un mecanismo europeo para controlar las actividades estratégicas clave y protegerlas de adquisiciones hostiles externas. Una Agencia Europea de Investigación en materia de Defensa creada específicamente apoyaría la innovación orientada al futuro en materia de defensa y contribuiría a transformar esa innovación en las capacidades militares del mañana. Se pondrían en común los conocimientos punteros, permitiendo a la investigación crítica y a las empresas emergentes desarrollar tecnologías clave para abordar los retos a los que se enfrenta Europa en materia de seguridad. Se conseguiría un gasto de defensa eficiente y una mayor y mejor producción de defensa mediante la combinación adecuada de competencia y consolidación, especialización, economías de escala, la compartición de activos militares costosos y la innovación tecnológica destinada a obtener los máximos resultados con el dinero empleado.

	Principios	Acciones	Capacidades	Eficiencia
Escenario a) Cooperación en seguridad y defensa	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad sigue siendo <i>ad hoc</i> e interpretándose de manera individual por parte de los Estados miembros.	Misiones de desarrollo de la capacidad, operaciones de gestión de crisis limitadas, mayor intercambio de información, apoyo de la UE a la resiliencia de los Estados miembros. La cooperación UE-OTAN sigue como hasta ahora.	Desarrollo de tecnologías clave específicas a nivel de la UE, pero dificultades para mantener capacidades en todo el espectro; uso limitado del Fondo Europeo de Defensa.	Economías de escala iniciales.
Escenario b) Seguridad y defensa compartidas	La UE complementa los esfuerzos de los Estados miembros, la solidaridad operativa y financiera entre Estados miembros pasa a ser la norma.	Gestión de crisis, desarrollo de las capacidades y protección en la intersección interior-exterior. Los Estados miembros se controlan/asisten mutuamente en cuestiones cibernéticas y comparten información, los guardas europeos de fronteras y	Financiación conjunta de capacidades clave y compra conjunta de capacidades multinacionales apoyada por el Fondo Europeo de Defensa; planificación y desarrollo conjuntos de las cadenas de valor.	Importantes economías de escala en el mercado de la defensa a escala europea, condiciones de financiación favorables en toda la cadena de suministros de defensa.

		costas protegen las fronteras externas. Coordinación UE-OTAN en todo el espectro de áreas de seguridad duras y blandas.		
Escenario c) Defensa y seguridad comunes	Solidaridad y asistencia mutua, defensa común de conformidad con lo previsto en el Tratado.	Operaciones ejecutivas ambiciosas lideradas por la UE; evaluación/control conjunto de las amenazas y planificación de contingencia. ciberseguridad a nivel de la UE; la Guardia Europea de Fronteras y Costas contaría con el apoyo de fuerzas marítimas permanentes y de los recursos de los servicios de inteligencia europeos, como drones o satélites; fuerza europea de protección civil. Al servir de complemento a la OTAN, la Seguridad y la Defensa Comunes de Europa aumentarían la resiliencia de Europa y la protegerían contra las diferentes formas de agresión contra la Unión.	Financiación y contratación conjunta de capacidades con el apoyo del presupuesto de la UE. Independencia tecnológica.	Gasto en defensa eficiente gracias a un mayor número de economías de escala, especialización, compartición de activos militares costosos e innovación tecnológica destinada a reducir los costes de defensa, y equiparse mejor para hacer frente a la competencia internacional.

Gráfico 6: Los elementos de una Unión Europea de la Seguridad y la Defensa



4. El camino a seguir

Es imprescindible reforzar la seguridad europea. Los Estados miembros llevarán las riendas del proceso. Ellos definirán y aplicarán el grado de ambición europea, con el apoyo de las instituciones de la UE. Las iniciativas que se encuentran en curso actualmente muestran claramente que los Estados miembros ya han tomado este camino. ¿Pero cuán rápido quieren los Estados miembros crear una auténtica Unión Europea de Seguridad y Defensa? ¿En qué medida están dispuestos a anticiparse al contexto estratégico, en lugar de reaccionar a él? ¿Hasta qué punto consideran que la seguridad europea es una responsabilidad europea?

Las viejas reservas son conocidas y es preciso superarlas. El futuro de la Unión Europea como proyecto de paz para las generaciones venideras reposa ahora también sobre la Unión de Seguridad y Defensa: con vistas a 2025, los Estados miembros decidirán el camino y la celeridad que consideren necesarios para proteger a nuestros ciudadanos.

APÉNDICE

Tratado de la Unión Europea Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa

Artículo 42

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa») determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo 44.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43.

7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Artículo 43

1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Artículo 44

1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. Los Estados miembros que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro. Los Estados miembros participantes comunicarán de inmediato al Consejo si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones a que se refiere el apartado 1. En tales casos, el Consejo adoptará las decisiones necesarias.

Artículo 45

1. La Agencia Europea de Defensa a que se refiere el apartado 3 del artículo 42 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

2. Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión.

Artículo 46

1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2. En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada.

3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante.

El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras

consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado.

El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.

6. Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.