



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 09/2010

“EL FUTURO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) EN EL HORIZONTE DE 2020”

(SEPTIEMBRE 2010)

1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) ha iniciado un proyecto de realización de estudios prospectivos sobre diversos ámbitos de la Seguridad y la Defensa, basándose en la opinión de grupos de expertos. A través de esta iniciativa del IEEE se pretende aplicar las nuevas tecnologías dentro del campo de la planificación estratégica, y más concretamente en el campo de la producción y análisis de escenarios futuros mediante prospectiva.

El primero de estos estudios se circunscribe al análisis del escenario futuro para el desarrollo e implantación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE en el horizonte temporal de 2020.

Para la realización del presente estudio se han aplicado tecnologías novedosas que van desde la consulta a expertos on-line a través de Internet, la elaboración de las opiniones de los expertos mediante técnicas borrosas, hasta la generación de los escenarios más posibles basada en el análisis de patrones. El centro tecnológico EUVE juega un importante papel en este estudio como socio tecnológico, aportando el conocimiento de las nuevas tecnologías para la realización del estudio de prospectiva.

El presente Documento analiza los trabajos realizados hasta la fecha, que se espera tengan continuidad en un segunda parte, en la que se recabará la opinión de los expertos sobre la influencia que un grupo de eventos a nivel global pueda tener sobre el escenario más probable resultante de la primera parte del estudio.

2. FASES DEL ESTUDIO

Las fases del método prospectivo empleado se resumen a continuación:

- **Selección del ámbito y del horizonte temporal:** Definición del objetivo del trabajo de prospectiva, en el que se fija el tema de estudio. Si fuera necesario, en esta fase se precisa igualmente el horizonte temporal al que se refiere el estudio.

- **Determinación de participantes y perfiles de trabajo:** Tres son los perfiles diferenciados del personal participante en este tipo de estudio:
 - Los **analistas** deciden el ámbito y el objetivo, elaboran la consulta y analizan sus resultados.
 - Los **expertos** poseen el conocimiento y responden a la consulta realizada por el grupo de analistas.
 - Los **especialistas** en el tratamiento de la información facilitan la forma de realizar la consulta, elaboran los datos mediante métodos específicos y proporcionan resultados para que sean analizados por el grupo de analistas.
- **Selección de eventos:** Los analistas seleccionan los eventos que pueden formar parte del posible escenario futuro dentro de un ámbito determinado.
- **Selección del grupo de expertos:** En el grupo de expertos reside el conocimiento. Este conocimiento se encuentra de manera aislada en cada experto. Los expertos deben conocer con profundidad el ámbito sobre el que van a ser consultados. La selección de los componentes del grupo de expertos se lleva a cabo por el organismo impulsor del estudio, auxiliado por el grupo de analistas.
- **Confección de cuestionarios:** La forma de extracción del conocimiento de los expertos se realiza mediante la consulta a través de cuestionarios. Los cuestionarios han de ser intuitivos en su comprensión y fáciles de contestar. Los cuestionarios son normalmente confeccionados por el grupo de analistas con la supervisión de los especialistas en el tratamiento de la información.
- **Realización de la consulta:** La consulta a los expertos puede ser realizada por cualquier medio que permita el registro de la opinión del experto sobre el escenario consultado. La utilización de las actuales tecnologías de la información puede facilitar y acortar el proceso de consulta.
- **Procesamiento de datos:** Antes de realizar el proceso de elaboración de los datos para producir información, es necesario analizar los resultados obtenidos de manera cualitativa. A tal efecto se estudian dos cuestiones principales: la agrupación de las respuestas alrededor de un valor central y la diversidad de respuestas por parte del experto de manera individual. Tras la verificación del resultado de la consulta mediante técnicas cualitativas, se procede a procesar los datos con el objetivo de obtener información relevante que aúne la información suministrada por los expertos.
- **Análisis de la información:** Los analistas estudian los resultados obtenidos tras la elaboración de la información correspondiente. Se analiza la coherencia de resultados, las posibles causas y sus correspondientes efectos.
- **Análisis de inferencias del entorno. Nueva consulta a expertos:** Una vez obtenido el objetivo de la consulta, se puede enlazar el escenario obtenido con otros eventos de carácter global que puedan influir sobre el posible escenario futuro o un escenario deseado. Este proceso, pendiente de realizar, dar lugar a una nueva consulta al grupo de expertos.
- **Validación de resultados:** Dependiendo del horizonte temporal de la consulta, los resultados del estudio podrán ser validados por comparación con la situación real a corto, medio o largo plazo. No obstante, no hay que olvidar que el futuro evoluciona de manera continua y que no está exento de aparición de nuevos eventos no

tomados en cuenta a la hora de iniciar el estudio. Por tal motivo, el método de aplicación ha de ser dinámico, de manera que se analice la evolución del escenario a corto plazo y se puedan generar variantes y nuevas consultas al grupo de expertos a la vez que se modela el futuro.

3. DESARROLLO DEL ESTUDIO SOBRE LA PCSD EN 2020

Para el presente estudio se eligió como tema la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, y la presidencia española del Consejo de la Unión durante el primer semestre de 2010. Se estableció un horizonte temporal a medio plazo (hasta 2020) para la elaboración de los escenarios futuros.

En lo referido al personal participante en el estudio, los analistas fueron elegidos entre los miembros del IEEE con conocimientos sobre la PCSD de la UE; los expertos, en un número de 15, fueron seleccionados por el IEEE entre sus colaboradores habituales, e incluyeron políticos, académicos, militares y diplomáticos, todos con amplios conocimientos teóricos y/o experiencia práctica en el tema objeto de estudio. Por último, los especialistas en el tratamiento de la información fueron aportados por EUVE.

A continuación, los analistas del IEEE seleccionaron los eventos más característicos que pueden definir el escenario futuro dentro del proceso de desarrollo de la PCSD. Estos eventos han de ser independientes unos de otros y deben ser un número reducido (entre cinco y diez) de manera que permitan generar un número de escenarios computacionalmente manejable.

Para la PCSD, se concluyó que los eventos más representativos, ya que tienen una incidencia directa sobre todas las variables clave del sistema objeto de estudio, son los que se detallan a continuación:

- **Evento 1:** Las opiniones públicas de los estados miembros presionan a sus gobiernos para un mayor desarrollo de la PCSD.
- **Evento 2:** Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de la misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- **Evento 3:** Se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica como consecuencia de una redefinición de los papeles de la OTAN y UE, y un cambio en la postura de actores clave como EEUU y Rusia.
- **Evento 4:** La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.
- **Evento 5:** El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa.
- **Evento 6:** Se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles) que fije la UE para sustituir a los de 2010.

- **Evento 7:** La UE constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, y listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

Bajo esta definición genérica de cada uno de los eventos se encuentran una serie de acciones asociadas que contribuyen a que ese evento se cumpla. El detalle de esas acciones asociadas, por su extensión, se incluye como “Anexo”.

Para estos siete eventos, el número de escenarios posibles asciende a un total de 128 escenarios. Dado que no es viable presentar 128 cuestionarios a los expertos pretendiendo abarcar todo el espacio de escenarios posibles, es necesario seleccionar los que sean los más representativos en virtud de la relevancia de los eventos que contienen.

En EUVE se realizó la selección atendiendo a la información suministrada por los analistas del IEEE y en virtud de la importancia de los eventos. A la finalización de este proceso se seleccionaron quince escenarios representativos que abarcaban desde uno en el que no se produjera ninguno de los eventos hasta el escenario que contiene a todos ellos.

La consulta a los expertos se llevó a cabo on-line, por medio de una aplicación de software específicamente desarrollada por EUVE, y consistió en recabar la opinión de cada experto sobre la probabilidad, expresada en lenguaje natural desde “Muy Alta” hasta “Muy Baja”, de que en el horizonte de 2020 se produjese la combinación de eventos contemplada en cada escenario.

Una vez respondidos los cuestionarios, se procedió por parte de EUVE a analizar los datos recibidos con el objetivo de convertirlos en información que permita generar escenarios futuribles, por medio de un complejo proceso que incluye etapas como la agrupación de respuestas alrededor a la mediana, el estudio de la Variedad de respuesta de los expertos, la generación de las reglas de las que emanan los escenarios futuribles, la ponderación de las reglas, la creación de un módulo de inferencia borrosa, y la extrapolación mediante un agente clasificador¹.

Tras el análisis de la información con el sistema asistido por ordenador se han obtenido los siguientes resultados:

- Escenarios con posibilidad Muy Alta de ocurrencia: Ninguno
- Escenarios con posibilidad Alta de ocurrencia: 7
- Escenarios con posibilidad Media de ocurrencia: 57
- Escenarios con posibilidad Baja de ocurrencia: 56
- Escenarios con posibilidad Muy Baja de ocurrencia: 8

La siguiente tabla expresa el contenido de cada uno de los siete escenarios con posibilidad alta de ocurrencia. En color gris se marcan los eventos que componen cada uno de los escenarios:

¹ Para una descripción más detallada de estas etapas, ver Memoria del proyecto en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/colaboraciones/2010/Memoria_PCSD2020.pdf.

	Ev1	Ev2	Ev3	Ev4	Ev5	Ev6	Ev7
Escenario 1							
Escenario 2							
Escenario 3							
Escenario 4							
Escenario 5							
Escenario 6							
Escenario 7							

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO

Dado que todos los eventos elegidos son positivos para el futuro de la PCSD, evidentemente el escenario más favorable sería en el que se cumplieren todos ellos. Ante la baja posibilidad de ocurrencia de este escenario óptimo, debemos centrar el análisis de los resultados en los escenarios “futurables” (futuros probables), para lo que se pueden seleccionar precisamente los siete con una posibilidad alta de ocurrencia detallados en el epígrafe anterior.

Las primeras conclusiones se pueden obtener al identificar los eventos que están incluidos los siete escenarios con una posibilidad alta de ocurrencia, a saber:

- **Evento 2:** Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de la misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.
- **Evento 4:** La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.

Por lo tanto, de la opinión de los expertos se deriva que estos eventos casi con total seguridad se cumplirán en el horizonte temporal considerado, por lo que una primera conclusión es que, en el ámbito nacional, se deberían acometer sus acciones asociadas (ver “Anexo”) para estar cuanto antes adaptados a los mismos.

Por lo que respecta a los otros cinco eventos, y dentro de los siete escenarios que han resultado tener una posibilidad alta de ocurrencia, el escenario “futurido” (entendido como aquel que es el preferido de entre los probables) es, siguiendo el razonamiento expuesto, aquel en el que se cumple un mayor número de eventos. De entrada, este criterio nos lleva al Escenario 7, que incluye cinco de los siete eventos, siendo los dos descartados:

- **Evento 1:** Las opiniones públicas de los estados miembros presionan a sus gobiernos para un mayor desarrollo de la PCSD.
- **Evento 5:** El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa.

El evento 1 sí que se cumple en los escenarios 2 y 5, que son menos favorables para el futuro de la PCSD al incluir sólo tres y cuatro eventos (respectivamente) de entre los siete

considerados. Por lo que respecta al evento 5, sólo se cumple en el escenario 3, que sólo incluye tres eventos (también poco favorable al desarrollo de la PCSD).

Por tanto, una segunda conclusión es que la labor de los decisores políticos, a nivel internacional, debería centrarse en impulsar todos aquellos esfuerzos que permitan acometer las acciones asociadas a los tres eventos restantes incluidos en el escenario “futurido”, esto es:

- **Evento 3:** Se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica como consecuencia de una redefinición de los papeles de la OTAN y UE, y un cambio en la postura de actores clave como EEUU y Rusia.
- **Evento 6:** Se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles) que fije la UE para sustituir a los de 2010.
- **Evento 7:** La UE constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, y listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

En particular, los eventos 6 y 7 se consideran relativamente más fáciles de cumplir, al no depender de actores externos a la UE; en lo que respecta al evento 3, la capacidad de la UE de actuar como un actor global, con un peso político en la escena internacional acorde a su potencial económico, en gran parte quedaría acreditada por su participación en la redefinición de esa arquitectura de seguridad euroatlántica, por lo que debería ser un objetivo prioritario del Consejo, de su presidente permanente y de, por supuesto, la alta representante para la PESC.

*Madrid, a 29 de septiembre de 2010
CC Francisco J. Ruiz González
Analista Principal del IEEE*

LISTADO DE EVENTOS Y DE SUS ACCIONES ASOCIADAS

Evento 1 (influye en las variables sociales): Las opiniones públicas de los estados miembros presionan a sus gobiernos para un mayor desarrollo de la PCSD.

Acciones asociadas:

- Las instituciones europeas y nacionales llevan a cabo una campaña de diplomacia pública para explicar la necesidad de una PCSD fuerte.
- Cambio en la identidad y percepción de las amenazas para la seguridad en las sociedades de la UE.
- Se potencia el ISS como “think tank” de la UE, y se desarrolla el ESDP College al estilo de NADEFCOL.
- Convencer a las sociedades de que el objetivo de un mayor peso de Europa en el mundo implica un mínimo del 2% del PIB de inversión en Defensa.

Evento 2 (influye en las variables organizativas): Se racionalizan las estructuras para potenciar el planeamiento y ejecución de las misiones de la PCSD, con un empleo integrado de las capacidades civiles y militares.

Acciones asociadas:

- Se unifican el EUMS con la CPCC, se unifican la DGE VIII con la DGE IX, dentro de la Secretaría del Consejo.
- Se crea un Cuartel General de la UE de nivel operacional, para planificar y dirigir operaciones sin medios OTAN o de las naciones miembros.
- Se unifican el EUMC con el CIVCOM, bajo el PSC.
- Se ponen a disposición de los organismos PCSD recursos financieros comunes, ampliando el mecanismo ATHENA.

Evento 3 (influye en las variables del entorno): Se produce un cambio en la arquitectura de seguridad euroatlántica como consecuencia de una redefinición de los papeles de la OTAN y UE, y un cambio en la postura de actores clave como EEUU y Rusia.

Acciones asociadas:

- Se establece una alianza estratégica EEUU-UE, que incluya cuestiones de seguridad colectiva.
- Se establece una alianza estratégica UE-Rusia, que incluya cuestiones de seguridad colectiva.
- Se aprueba un Nuevo Concepto Estratégico, que redefina la asociación OTAN-UE.
- Turquía colabora activamente con la PCSD. Puede ser vía ingreso, o simplemente con una mayor implicación en las políticas de la UE (participación en la EDA, en las misiones, etc.). Implica la resolución del conflicto de Chipre.

- Revitalización de la OSCE y de su concepto de “Plataforma de Seguridad Cooperativa”.
- Conversión de la OTAN en un acuerdo bilateral de seguridad EEUU-UE.

Evento 4 (aporta coherencia a la actuación exterior de la UE): La PESC se desarrolla de forma coherente de acuerdo con los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa.

Acciones asociadas:

- La PCSD se habrá imbricado de un modo efectivo con el Nuevo Servicio de Acción Exterior de la UE.
- El Consejo habrá establecido una estrategia de acción exterior que determine el papel a jugar por la UE como actor global.
- Se habrán desarrollado plenamente las competencias de la nueva figura del Alto Representante para la PESC surgida del Tratado del Lisboa.

Evento 5 (influye en las variables normativas): El Consejo Europeo decide por unanimidad la puesta en marcha de una defensa común europea, conforme a lo establecido en el artículo 27.2 del Tratado de Lisboa.

Acciones asociadas:

- Nombramiento de un Ministro Europeo de Defensa.
- Creación de un Ejército Europeo con aportaciones de los países miembros.
- Creación de un Consejo de Ministros de Defensa, independiente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Evento 6 (influye en las variables tecnológicas): se alcanzan los Objetivos de Capacidades (militares y civiles) que fije la UE para sustituir a los de 2010.

Acciones asociadas:

- Se potencia la EDA, con más medios económicos y la plena incorporación de todos los estados miembros.
- Se consolida la EDIB, con la formación de clústeres empresariales sectoriales.
- Se ponen en marcha “grupos de pioneros” de desarrollo de capacidades, en el marco de las “Cooperaciones Estructuradas Permanentes”.
- Se coordina la definición y obtención de capacidades militares con la OTAN, dentro del NATO-EU Capabilities Group.

Evento 7 (aporta un valor añadido a la UE en el “mercado” de la seguridad): La UE constituye unas fuerzas adecuadamente adiestradas y equipadas, y listas para ser empleadas con flexibilidad en gestión de crisis.

Acciones asociadas:

- Flexibilización de los mecanismos de activación de los BG.
- Adopción de nuevos modelos de BG (BG 10000, Task Force 5000).
- Creación de un mecanismo UE de certificación de los BG.
- Potenciación de los CRT de expertos civiles.
- Puesta al servicio de la UE de fuerzas multinacionales que se desarrollen mediante Cooperaciones Reforzadas.
- Optimizar las inversiones en defensa de los estados miembros, con el concepto de “especialización de funciones”.