



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Español/Spanish

POLICY  
PAPER

# RE-ENERGIZANDO LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

## RESUMEN EJECUTIVO

Nick Witney

### Re-energising Europe's Security and Defence Policy

Nick Witney  
POLICY PAPER



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

Diez años después del lanzamiento del esfuerzo de defensa de la Unión Europea en una cumbre franco-británica en St Malo, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) necesita muchísimo un empujón. Desidia, coordinación débil y un ausentismo persistente por parte de algunos Estados miembros han dificultado la habilidad de la Unión para abordar las amenazas reales a la seguridad de sus ciudadanos, así como para realizar una contribución significativa al mantenimiento de la paz internacional.

Los líderes europeos han acordado lo que es necesario en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003. Han reconocido que en la actualidad la seguridad de los europeos no radica en controlar las murallas o en prepararse para resistir la invasión, sino en abordar las crisis en el exterior antes de que se conviertan en caldos de cultivo para el terrorismo, el narcotráfico internacional y en inmanejables olas migratorias.

Con todo, los miembros de la Unión Europea (UE) han hecho poco para modernizar sus fuerzas militares para este fin. Tras casi dos décadas desde el fin de la Guerra Fría, la mayor parte de los ejércitos europeos todavía están más preparados para ir a la guerra en la frontera interna alemana más que para mantener la paz en Chad, o apoyar la seguridad y el desarrollo en Afganistán. Los recursos de defensa europeos todavía cuentan con un total de 10.000 tanques, 2.500 aviones de combate y casi dos millones de

hombres y mujeres uniformados -más de medio millón más que la superpotencia Estados Unidos.

Sin embargo, el 70% de las fuerzas terrestres europeas están simplemente incapacitadas para operar fuera del territorio nacional y el transporte aéreo, las comunicaciones, los aviones de vigilancia teledirigidos y helicópteros (sin mencionar a la policía y los expertos de la administración civil) son insuficientes de manera crónica. Este fracaso para modernizarse significa que gran parte de los €200 mil millones que Europa gasta en defensa cada año, simplemente se pierde.

Como este informe argumentará, la situación requiere un esfuerzo concertado para revitalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Los Estados miembros de la UE individualmente, incluso Francia y Reino Unido, han perdido y no recuperarán jamás la habilidad para financiar todas las nuevas capacidades necesarias por sí mismos.

Hoy, sólo la cooperación entre los europeos puede eliminar la pérdida masiva asociada a la duplicidad de recursos por parte de los Estados miembros y ayudar a transformar las fuerzas armadas europeas en militares modernos capaces de contribuir a la seguridad global.

El “No” irlandés al Tratado de Lisboa ha abierto un período de nueva incertidumbre respecto de las perspectivas de la reforma institucional de la UE. Pero la defensa europea es esencialmente una cuestión de cooperación voluntaria entre los Estados miembros.

### **El ambiente político presenta algunos elementos importantes muy alentadores:**

- Francia, uno de los dos poderes militares más fuertes junto al Reino Unido, ha designado a “la Europa de la Defensa” como una prioridad clave para su Presidencia de la Unión en la segunda mitad de 2008.
- Estados Unidos (EE UU) está haciendo un llamamiento para una PESD más eficaz, contradiciendo el argumento de que una defensa europea más fuerte significa una alianza Atlántica debilitada. “Europa necesita, Estados Unidos necesita, la OTAN necesita, el mundo democrático necesita una fuerte y más competente capacidad de defensa europea. Una PESD con sólo “poder blando” no es suficiente, expresó la Embajadora de EE UU ante la OTAN Victoria Nuland a principios de este año. Siguiendo este cambio crucial, la Cumbre celebrada en abril en Bucarest continuó en la línea de la primera declaración explícita de apoyo a la defensa europea por parte de la OTAN
- Finalmente, un creciente número de aliados cercanos a EE UU en Europa han reconocido que la alianza de seguridad con Washington no puede continuar siendo la única proveedora significativa de la seguridad europea. Así, las bases para un nuevo esfuerzo importante en la defensa europea han mejorado. Una característica particular del

Tratado de Lisboa, estos es, las provisiones para “una cooperación estructurada permanente” en materia de defensa, serían de particular ayuda. En esencia, se trata de implementar un enfoque del tipo “grupo pionero” – la idea de que ningún Estado miembro debería ser obligado a hacer cosas en materia de defensa que no quiera hacer, y nadie debería impedir hacerlo a aquellos que deseen desarrollar su cooperación.

Este informe argumentará que, aun cuando el Nuevo Tratado fracasara, algunos elementos de este enfoque pueden y debieran ser importados en los trabajos de PESD existentes.

Cualquier relanzamiento de la PESD debe estar basado en una evaluación honesta de los fracasos políticos de la década transcurrida desde St. Malo. Este informe mostrará cómo los Estados miembros y las instituciones de Bruselas han ignorado la necesidad de estrategias coherentes, de operaciones importantes improvisadas, y se han refugiado en el proceso como una opción más fácil que enfrentar el cambio del mundo real. Destacará también la debilidad estratégica que resultó de la falta de resolución para compartir recursos, modernizar las fuerzas armadas y desplegarlas. Y propone pasos prácticos y políticamente realizables que pueden y deberían ser adoptados para poner la empresa de nuevo en marcha.

### **Se necesitan pioneros**

Cualquier nuevo diseño de la PESD debe reconocer dos cuestiones centrales. Primero, ningún Estado miembro permitiría ser forzado a entrar en conflicto, o cambiar la manera en que gasta su presupuesto de defensa, a través de “Bruselas” – en su carácter de institución comunitaria, o una mayoría de sus socios. Y segundo, una minoría significativa de los Estados miembros demuestra, a través de su reticencia a realizar algún tipo de inversión seria en materia de defensa, o por su tendencia a permanecer de brazos cruzados cuando se trata de atender llamados a contribuir en las operaciones de manejo de crisis, que ellos realmente no quieren estar involucrados.

Este tipo de decisiones soberanas debería ser respetado. Pero existe un corolario: los que no quieren desempeñar un papel no deberían insistir en conservar un sitio en la mesa ni ralentizar el ritmo lento de la empresa. Entonces, en materia de defensa, es tiempo de pasar del enfoque de “convoy” tradicional a aceptar la realidad de una Europa de “velocidad múltiple”, y permitir a los “grupos de pioneros” concretar su deseo de mover las cosas hacia delante cuando no todos están listos para participar.

El debate desde que el concepto de grupo pionero apareció por primera vez en la “Constitución” ha contribuido a clarificar cuatro principios clave del enfoque. Primero, así como nadie debería ser forzado a hacer lo que no quiere en

materia de defensa, tampoco debería permitirse a nadie que retenga a otros que quieren hacer. Segundo, la formación de grupos pioneros necesita tener en cuenta la buena voluntad política de los diferentes Estados miembros; pero debería estar basado en criterios transparentes y objetivos y compromisos específicos. Tercero, la formación de grupos y la correspondiente distribución de influencia necesita reflejar la naturaleza multifacética de los esfuerzos europeos de seguridad y defensa, así como la diversidad de los Estados miembros; el objetivo debería ser el de incluir la mayor cantidad de países posible, en cualquier área en la que tuvieran algo que valga la pena ofrecer. Cuarto, los criterios de inclusión deberían, no obstante, tener sus límites: a los pasajeros que no contribuyen, no se les debería permitir ralentizar la caravana, y la influencia debería guardar relación proporcional a la participación que cada Estado miembro posee en la empresa.

Tres criterios resultan fundamentales: gastar lo suficiente en materia de defensa (medido como porcentaje del PIB); tomarse la modernización de la defensa en serio, como para producir fuerzas armadas utilizables (medidas por nivel de inversión por soldado); y estar preparado a usarlas (porcentaje desplegado en operaciones). La construcción de una PESD de velocidad múltiple debería estar basada menos en el comportamiento pasado que en los nuevos compromisos que los Estados miembros estén preparados para asumir, ya que el consenso se desarrolla sobre qué criterios deberían ser acordados, y qué objetivos se establecen para aquellos que desean ser parte de los grupos pioneros. Es importante seguir este debate de forma ininterrumpida, y aun cuando Lisboa no resulte exitoso, algunos elementos de este enfoque deberían ser introducidos en la manera de trabajar existente.

Se necesitan tres pasos principales. Primero, se deberían establecer algunos criterios básicos de calificación para asegurarse un sitio en la mesa. Un mínimo requerimiento sensible de gastar al menos un 1% del PIB en materia de defensa significaría que actualmente Austria, Irlanda, Luxemburgo y Malta tendrían que retirarse. Una prueba básica adicional podría ser un mínimo nivel de despliegue a nivel de operaciones; si ello fuera establecido significaría un 1% de personal militar, entonces Bulgaria, Chipre y Grecia, así como Malta actualmente no estarían a la altura.

Segundo, se deberían establecer grupos pioneros de especialistas para cada una de las principales arenas para estimular las capacidades en material de defensa de Europa – capacidad de desarrollo militar, investigación y tecnología, armamentos, etc. Cada uno de estos grupos podría tener su propio criterio de calificación, tal como gastar un determinado porcentaje mínimo del presupuesto nacional de defensa en I + T, y compromisos de calificación (cooperar de forma más cercana, uniendo esfuerzos y recursos).

Tercero, a partir de estos grupos especializados, se puede establecer un “núcleo duro” que incluya a aquellos Estados

miembros que hacen más aportes en la mayor cantidad de áreas de actividad.

Este es un modelo esencialmente para la “ronda de cooperación estructurada permanente” que propone Lisboa. Pero aun sin un Tratado, puede ser posible importarlo en los trabajos de la Agencia Europea de Defensa (AED) tal como está constituida en el presente. De hecho, la Agencia ya refleja el concepto. El pertenecer a la Agencia es privativo de cada Estado miembro (aunque todos excepto Dinamarca han elegido hacerlo). Los Estados miembros que no llegan a alcanzar cualquiera de los criterios básicos que se acuerden deberían ser invitados a retirarse hasta que lo consigan.

Bajo el “gran paraguas” de la AED, distintos grupos de Estados miembros pueden cooperar como deseen, con transparencia para todo pero sin obligación de los iniciadores de proyectos específicos de aceptar miembros adicionales si así no lo desean. Debería ser posible extender esta práctica para crear los especialistas y núcleos duros propuestos más arriba. Respondiendo a las principales áreas de actividad de la Agencia, ellos deberían actuar como consejos asesores, con un papel privilegiado en el establecimiento de las agendas de la AED, y en la preparación de las tareas para el Consejo de Dirección de la Agencia.

La implementación de estos pasos podría requerir el apoyo, o aquiescencia, de todos los Estados miembros, incluyendo los más débiles – pero en las actuales circunstancias sería particularmente flagrante vetar tales desarrollos. Se podrá hacer poco progreso en una Europa de 27 si cada Estado miembro se siente habilitado para bloquear una cooperación más cercana entre otros Estados

### **Capacidades. El sueño profundo**

La necesidad de un nuevo enfoque se ve subrayada por el fracaso de la UE en estar a la altura de sus ambiciones y compromisos respecto de sus capacidades en materia de defensa. Avergonzados por su incapacidad colectiva para prevenir la limpieza étnica llevada a cabo por Serbia en Kosovo sin ayuda de Estados Unidos, los líderes europeos decidieron en 1999 -en una cumbre del Consejo celebrada en Helsinki- establecer ellos mismos el objetivo de ser capaces de disponer, para 2003, de una fuerza completamente capaz de 60.000 hombres. Nueve años después, esta “fuerza de reacción rápida” continúa en el nivel de hipótesis y los gobiernos de la UE se han centrado en años recientes en la iniciativa de pequeños “grupos de combate” (Battlegroups) como algo más plausible en el corto plazo. Pero a excepción de algunas mejoras en el transporte aéreo de larga distancia para hombres y equipamientos, muchas de las deficiencias identificadas en el seguimiento de Helsinki todavía continúan. Como resultado, existe aún una abrumadora escasez en ciertas áreas tales como helicópteros, protección anti-nuclear, amenazas biológicas y químicas, inteligencia y reconocimiento, equipamiento para repostar aire-aire, armas de precisión y sistemas de control y comando.

Este no es en esencia un problema de dinero. En 2006, el gasto total de defensa al interior de la UE representó casi un cuarto del gasto mundial en esta materia. Pero el dinero se ha gastado en militares al estilo de la Guerra Fría, más que en las fuerzas expedicionarias modernas que la PESD, y por cierto, la OTAN, necesitan ahora. Y con los Estados miembros persistiendo en tratar de “hacer lo suyo”, la duplicación reduce aún más el rendimiento de la inversión.

El objetivo de compartir esfuerzos y recursos ha sido endosado ampliamente, e ignorado de la misma forma. Debería cubrir financiaciones conjuntas de investigación en materia de defensa, cooperación armamentística, mantenimiento compartido de equipamientos comunes, creación de fuerzas multinacionales e incluso roles compartidos en el terreno de la defensa. No todos deberían tratar de mantener una fuerza aérea nacional: aquellos que reciban actividades de policía aérea pueden ofrecer a cambio sus habilidades en minas de guerra. Del lado industrial, décadas de proteccionismo y más recientemente las bajas inversiones han dejado a la industria de defensa europea en estado de debilidad y fragmentación. Ha habido algún progreso respecto del establecimiento de un incipiente mercado interno para bienes y servicios en materia de defensa; pero la consolidación industrial, y el éxito en los sectores aeronáutico y electrónico, se ha estancado.

**Todo esto debe cambiar para que la UE se convierta en un jugador efectivo a nivel militar en el siglo XXI. Los ministros de Defensa deben:**

- Demandar una acción urgente respecto de las brechas en las capacidades clave. Desde 1999, cientos de empleados del área de defensa a lo largo y ancho de toda Europa han estado ocupados haciendo listas de las brechas entre lo que los Estados miembros pueden ofrecer y lo que las operaciones de una PESD necesitan. Pero los reiterados informes a los jefes de Gabinete y ministros de Defensa han resultado en llamamientos para llevar a cabo todavía más revisiones que cambios. Es tiempo de detener el análisis y acordar planes concretos para corregir las deficiencias más manifiestas.
- Insistir en que sus plantillas otorguen prioridad real a la puesta en común de recursos y capacidades. Como instituciones, los ministerios de Defensa prefieren hacer todo a nivel nacional. Trabajar de manera conjunta o especializarse y compartir son profundamente contrarias a la cultura existente. Los ministros deberían asegurarse de que la opción cooperativa haya sido considerada siempre con antelación a cualquier decisión muy importante respecto del gasto.
- Explotar la Agencia Europea de Defensa (AED). Ésta fue establecida para trabajar con los Estados miembros para conseguir que los presupuestos de defensa se gastaran en las cosas correctas, y promover la cooperación desde el laboratorio de investigación hasta la línea del frente de batalla. La AED necesita más dinero para contratar personal

altamente cualificado si fuera a completar su misión. Se debería decir a los jefes de Gabinete militares que ofrezcan total apoyo a la Agencia, más que preocuparse por la erosión de su propia autoridad. Los ministros de Defensa deberían tener el mandato para un diálogo sistemático entre la Agencia y los planificadores de defensa nacionales, permitiendo a la Agencia cuestionar las prioridades del gasto, y actuar como propiciadora (“matchmaker”) de esfuerzos conjuntos entre Estado Miembros. La consolidación de los negocios en materia de defensa debería consolidarse a sí mismo; otros foros ahora redundantes deberían ser descartados. (Descargo: el autor de este informe fue Director Ejecutivo de la AED hasta 2007.)

- Convenir encuentros en “la cumbre” con líderes industriales para debatir largamente un plan para la consolidación de la defensa, haciendo uso del ejemplo exitoso de la consolidación de la defensa en EE UU después de un ultimátum ministerial a principios de los 1990.

Reconociendo cuán duro es llevar a cabo estos cambios desde dentro del sistema, los jefes de Estado y de Gobierno deberían dar una mano a sus ministros de Defensa. Deberían considerar el ordenar revisiones fundamentales en materia de defensa, y deberían:

- Destinar una parte del presupuesto nacional de defensa para que sea utilizado en común con los socios europeos, y si así no lo hicieran, éste debería ser devuelto al ministerio de Finanzas.

**Operaciones: El triunfo de la improvisación**

La UE ha lanzado 20 operaciones de manejo de crisis hasta la fecha. La mayoría de ellas ha sido exitosa; también han sido pequeñas en escala, improvisadas en su ejecución y limitadas en sus objetivos. Sólo cinco de las 20 operaciones han involucrado a más de 1.000 personas y nueve de ellas, a menos de cien. El número total de tropas desplegadas hoy, alrededor de 6.000, representa menos de un tercio del 1% de las fuerzas militares europeas. El compromiso y la capacidad de los Estados miembros han sido inadecuados, y se han añadido problemas sistémicos a las dificultades. Cinco deficiencias estructurales han demostrado ser particularmente dañinas.

Primero, los miembros de la UE han operado en un vacío estratégico; ha habido poca evidencia de algún plan coherente subyacente a las intervenciones de la UE. Aunque la Estrategia de Seguridad Europea ofrece un buen conjunto de principios generales, ello no explica por qué, por ejemplo, cinco de las 20 operaciones tuvieron lugar en Congo.

Segundo, las operaciones demostraron ser excesivamente difíciles de mantener en pie por falta de voluntarios. El Alto Representante de la UE, Javier Solana, ha visto reducida su labor a telefonar en persona a los ministros de Defensa

para asegurar un simple avión de transporte o un cirujano en el terreno. Los problemas relativos a conseguir suficientes contribuciones de tropas para la misión a Congo en 2006, o suficientes helicópteros para Chad, han sido vergüenzas públicas.

Tercero, la renuencia a hacer coincidir las palabras con los hechos se ha exacerbado por incentivos financieros perversos. Los mismos gobiernos que asumen el riesgo de contribuir con soldados o activos son también a los que se les requiere que paguen. El principio “cada quien paga lo suyo” no es equitativo, e incluso constituye un desincentivo para los Estados miembros a ofrecerse a participar en operaciones. Se acordó un mecanismo de financiación común en 2004 (Atenas), pero se aplicó hasta la fecha a menos del 10% de los costos extra de las operaciones.

Cuarto, la planificación y dirección de las operaciones de la UE ha sido realizada empecinadamente a través un comando y un control fragmentado. Los mandos militares pueden llegar a estar encargados de una de las siete sedes militares en Europa, implicando desorientación y demoras desde el principio. Aún peor, las operaciones civiles – aquellas que implican el despliegue de expertos policiales o jurídicos– se gestionan de manera completamente separada. La UE se enorgullece de sí misma en cuanto a su especial capacidad para combinar habilidades civiles y recursos para la reconstrucción y el desarrollo con fuerzas militares para la seguridad. No tiene sentido separar las dos en la planificación y gestión de las operaciones.

Finalmente, las operaciones de PESD sufren de “amnesia corporativa” – una renuencia colectiva a aprender de las debilidades de una operación y aplicar esas lecciones aprendidas en la siguiente. Algunas de las improvisaciones exentas de profesionalidad de las primeras épocas, tales como financiar la operación en Aceh con las tarjetas de crédito personales del grupo de avanzada, han sido asumidas. Pero la preferencia colectiva de declarar cada operación como un incalificable éxito ha significado que muchos de los fallos persistentes, como por ejemplo la escasez de transporte y las comunicaciones inadecuadas, hayan sido ignorados repetidamente.

Transcurrida una década desde el lanzamiento y gestión de operaciones encabezadas por la UE “cruzando los dedos para que todo vaya bien”, es tiempo de avanzar hacia un enfoque más sistemático y profesional. Ello requerirá:

- Desarrollar estrategias explícitas para las intervenciones de la UE. Las operaciones deben ser lanzadas sobre la base de enfoques coherentes y con prioridades regionales, equilibrando la prevención con la intervención y combinando la asistencia y el comercio con la diplomacia y la gestión de crisis.
- Aumentar el número de unidades en alerta para el despliegue, particularmente aquellos que siempre adolecen

de oferta, tales como helicópteros, médicos y encargados de logística.

- Crear un cuerpo europeo de reservistas civiles (“EuroAid”) para asegurar que el personal fundamental, como por ejemplo la policía y expertos gubernamentales estén disponibles.
- Compensar los presupuestos de defensa de los Estados miembros que participan en operaciones, a través de una mayor financiación común y arreglos nacionales más justos para manejar los costos no presupuestados.
- Establecer en Bruselas una Sede Operacional integrada civil/militar para el mando de todas las operaciones de PESD (excepto las más grandes llevadas a cabo con la ayuda de la OTAN).
- Crear a una unidad de “lecciones aprendidas” a “golpes”, con el mandato para reportar con regularidad y directamente a los ministros acerca de los problemas principales y las deficiencias encontradas en las operaciones, así como el impacto de las “excepciones” y el progreso de las medidas llevadas a cabo y qué necesita ser arreglado en el futuro.

## Voluntad política

La integración de los esfuerzos de seguridad y defensa de la UE resulta esencial si los Estados miembros desean verdaderamente ofrecer seguridad a sus ciudadanos, defender sus valores humanitarios en el resto del mundo y mantener la Alianza Atlántica a buen recaudo. Durante casi una década, la defensa europea ha carreteado en la pista, sin conseguir nunca la velocidad de despegue. Comenzando con el fracaso para conseguir una importante fuerza de la UE de 60.000 tropas acordado en Helsinki en 1999, el modelo de los resultados por debajo de lo exigido resulta ahora familiar: los líderes de la UE se comprometen en ambiciosos objetivos y plazos de defensa, celebran resultados inapropiados, mueven los objetivos y autorizan una nueva ronda de “revisiones” y “hojas de ruta”.

La política de defensa es particularmente resistente al cambio: la voluntad política se quiebra repetidamente debido a las complejidades financiera, de gestión y operativa, cimentadas en intereses creados. Pocos parlamentarios quieren argumentar frente a sus votantes por qué sus impuestos deberían ser gastados en helicópteros más que en hospitales locales. Construir la voluntad de defensa europea requerirá un fuerte liderazgo de los Estados miembros, desde arriba hacia abajo. Los presidentes y primeros ministros de la UE necesitan involucrarse personalmente, tanto a nivel de la administración nacional y en el Consejo Europeo.

Llegar a un acuerdo en Bruselas es rara vez suficiente; en el área de defensa sobre todo, es vital convencer a los parlamentos nacionales, a los líderes de opinión

y al electorado. Los líderes de la UE acordarán una actualización de la Estrategia de Seguridad Europea en una cumbre europea que se celebrará en diciembre próximo. Se deberá tomar partido de ello: 2009 debería ser el año en que los líderes europeos revean la cuestión para lograr una contribución europea a la seguridad global más activa, capacitada y coherente.

*The full report 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy' by Nick Witney is available at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).*

#### ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR July 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)