

Pooling & Sharing en la UE:

El programa **MMF**

ARTURO ALFONSO MEIRIÑO
General del Ejército del Aire

ÁNGEL SAIZ PADILLA
Capitán de fragata

Progress is impossible without change, and those who cannot change their minds cannot change anything.
GEORGE BERNARD SHAW (1856-1950)

La crisis económica y financiera y la lucha contra la deuda de los Estados vivida en los últimos años en Europa ha tenido sin duda un impacto directo en sus presupuestos generales y, en particular, en el capítulo de defensa.

La reacción de las organizaciones multinacionales relacionadas con la defensa en Europa, que vieron peligrar no solo la recapitalización del equipamiento de defensa en sus Estados miembros sino también el sostenimiento de los sistemas existentes, especialmente en un

momento de graves amenazas para la seguridad europea, no se hizo esperar y llevó al lanzamiento de las iniciativas de *Pooling & Sharing* de la Unión Europea (UE) en 2010 y de la *Smart Defence* en la OTAN en 2011.

Como se indicaba en las Conclusiones del Consejo de la UE celebrado en Gante bajo la presidencia belga en 2012 «La cooperación europea para adquirir conjuntamente y compartir capacidades militares representa la respuesta común europea a las carencias de capacidades

con el objetivo de incrementar la efectividad operativa en un contexto de austeridad financiera».

Desde entonces no se ha cejado en el empeño de continuar en esa línea. En particular, en la UE, desde diciembre de 2013 se ha producido un punto de inflexión en el desarrollo de su política común de seguridad y defensa (PCSD). Un desarrollo que, tras el Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 2013 ha adquirido un carácter integral al estar enfocado en lo que podíamos denominar los tres pilares

Núcleo inicial de la MMF Programme Division en OCCAR-EA (Fotografía del autor)



Representación de un avión MMF junto con un F-35 holandés (Fuente Airbus DS)



básicos de la PCSD: el pilar político, con el objetivo de incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD entre los ciudadanos; el pilar operativo, mediante un Plan de Desarrollo de Capacidades a través del análisis y la identificación de las capacidades militares, especialmente de sus carencias, necesarias para hacer frente a las amenazas presentes y futuras; y por último el pilar económico de la defensa, es decir, el relacionado con el mercado y la industria del sector.

De acuerdo con las premisas de la Comisión Europea, el mercado europeo de la defensa, teniendo en cuenta sus especificidades, debe estar regido por las reglas de libre competencia, transparencia y no discriminación y por tanto formar parte del mercado interior de la UE. El denominado «Paquete de Defensa» lanzado en 2009 con la Directiva de Adquisiciones de Defensa y la de Transferencias Intracomunitarias de Material de Defensa, junto con la Comunicación Interpretativa del Artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), iban precisamente en esa dirección.

Igualmente, el sector industrial de la defensa es considerado como una pieza clave en este desarrollo. No en

vano es una capacidad militar más al ser, en última instancia, el responsable de investigar y desarrollar las nuevas tecnologías, producir y suministrar los nuevos equipos y asegurar su sostenimiento y de los ya existentes. El objetivo de la Comisión es el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB en sus siglas en inglés) con sus características fundamentales:

una industria realmente enfocada al desarrollo y producción de los sistemas que cubran las capacidades militares requeridas por los Estados, más competente tecnológicamente y más competitiva a nivel global.

Muchas son las iniciativas que se han puesto en marcha desde que en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 se decidió impulsar la PCSD a través de sus tres pilares antes men-



Consola del Operador AAR en un MRTT (Fuente Airbus DS)



#WEARENATO



cionados. La estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE (EGUE) que bajo el lema «Una visión compartida, acción común: Una Europa más fuerte» se publicaba en junio de 2016 y el Plan de Acción de Defensa Europeo (EDAP en sus siglas en inglés) refrendado por el Colegio de Comisarios de la Comisión Europea el 30 de noviembre del mismo año, son sin duda los documentos más relevantes en este contexto. Y en particular, dentro del EDAP, el lanzamiento del Fondo Europeo de Defensa (EDF en sus siglas en inglés), dirigido a financiar, por un lado, proyectos colaborativos en investigación en defensa a nivel europeo y por otro, a contribuir en la financiación de desarrollos conjuntos de capacidades de defensa acordadas por los Estados miembros. Este EDF ya había sido anunciado por el presidente Juncker sobre el estado de la Unión en septiembre del mismo año: «Para garantizar nuestra seguridad colectiva, tenemos que invertir en el desarrollo común de tecnologías y equipos de importancia estratégica [...] Para ello es necesario que los Estados miembros cooperen más y pongan más en común los recursos nacionales».

Pero quizás el aspecto más relevante de toda esta actividad haya sido la decisión del Consejo de mantener en sus

agendas y por tanto en el orden del día de sus reuniones periódicas, las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, con vistas a evaluar regularmente los progresos realizados y determinar, sobre dicha base, las prioridades de estrategia y de política que correspondan.

EL PROGRAMA MMF: UN CASO REAL EN EL MARCO DE LAS INICIATIVAS DE *POOLING & SHARING*

En las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, se identificó a la capacidad de reabastecimiento en vuelo (AAR en sus siglas en inglés) y de transporte estratégico, junto a la ciberdefensa, las comunicaciones satelitales gubernamentales (GOVSATCOM) y los sistemas aéreos remotamente pilotados (RPAS), como una de las carencias críticas de capacidades militares en el marco de los países de la UE. Una carencia que ya se había vivido y hecho patente en varias operaciones como las de Kosovo, Libia o Mali, en las que las fuerzas europeas tuvieron que apoyarse en medios norteamericanos.

Dichas conclusiones refrendaban la necesidad ya detectada en el seno de la Agencia Europea de Defensa (EDA)

en el año 2012 y recogida en una *Letter of Intent* (LOI)¹ firmada por un grupo de países interesados en adquirir dicha capacidad en cooperación. Surgió entonces el «Programa de la flota multinacional del avión multirol de reabastecimiento y transporte» (MMF: *Multinational MRTT Fleet* en sus siglas en inglés).

Esta iniciativa, enmarcada dentro del concepto de *Pooling & Sharing*, buscaba permitir a sus miembros acceder a unos medios AAR y de transporte estratégico que, por una parte, serían difíciles de obtener a nivel individual y por otra, ofrecería las ventajas derivadas de la cooperación: economías de escala en su adquisición, operación y sostenimiento, mejora de la interoperabilidad y la estandarización..., y todo ello con el convencimiento de que esa capacidad colectiva ofrecería mejores resultados que la suma de las aportaciones nacionales.

PECULIARIDADES DEL PROGRAMA MMF

Además de ser un programa de cooperación internacional, una característica innovadora del mismo es su estructura de gestión con tres organismos internacionales involucrados en los distintos aspectos de la misma.

Uno de la UE, otro de la OTAN y un tercero, independiente, pero con una clara vocación europea.

Hemos citado que el inicio del programa se llevó a cabo en el marco de la EDA en el contexto de su misión de apoyar el desarrollo de capacidades militares y la cooperación entre sus Estados miembros.

La segunda agencia involucrada es la Agencia OTAN de Apoyo y Adquisiciones (*NSPA: NATO Support and Procurement Agency* en sus siglas en inglés ²) responsable de la adquisición, de la titularidad de la flota, y en un futuro, de su operación y sostenimiento.

Y por último, basados en su experiencia como centro de excelencia en la gestión integral de programas de armamento, se decidió que la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamentos (*OCCAR* en sus siglas en francés), en nombre de la NSPA y a través de un acuerdo de cooperación específico ³ NSPA-OCCAR para el MMF, sería la responsable de gestionar el complicado proceso contractual asociado a la adquisición de los aviones hasta el momento de su entrega, incluyendo un paquete de apoyo logístico inicial.

La selección del modelo de avión también constituye una peculiaridad en este programa. Con objeto de reducir al máximo los costes de desarrollo (*NRC Non Recurring Costs* en sus siglas en inglés) se optó por una solución disponible en el mercado (*COTS/MOTS: Commercial/Military Off The Shelf* en sus siglas en inglés) y tras los correspondientes análisis de mercado y estudio de ofertas se seleccionó al avión A330-200 MRTT de Airbus DS para dotar a la futura unidad multinacional (*MMU: Multi-national MRTT Unit*). Un avión de diseño maduro y en servicio con varios clientes internacionales. Avión, por otra parte, también identificado por el Ejército del Aire como el más idóneo para cubrir las necesidades de AAR y transporte estratégico de las FF.AA. españolas.

El A330-200, cuyo ensamblaje final en la versión comercial se realiza en la factoría de Airbus en Toulouse, se transforma en configuración MRTT en la factoría de Airbus DS en Getafe.

Ofrece capacidad AAR, transporte estratégico de personal y carga, además de una muy destacada capacidad de aeroevacuación médica (*MEDEVAC* en sus siglas en inglés). Todo ello de manera simultánea si fuera preciso. Los aviones MMF contarán con una certificación AAR plena según todos los ATP y STANAG en vigor para apoyar a todos los medios de caza y ataque, así como de transporte y AWACS de los países aliados y/o de la UE.

La configuración de los aviones para la totalidad de la flota MMF está, en principio, cerrada y es prácticamente idéntica al avión en producción para Francia y Singapur. No obstante, como ocurre generalmente en los programas internacionales, el peso-país con el que se participa en el mismo influye necesariamente en las posibles modificaciones a la configuración que se puedan llevar a cabo a

posteriori. Así ha ocurrido en el caso de la participación reciente de Alemania que, una vez aceptada por el resto de los países como *mission critical* ha conseguido ampliar la capacidad MEDEVAC prevista inicialmente.

Los MRTT de la flota MMF tendrán una configuración estándar para 267 pasajeros (31 en clase *business*) dos bodegas de carga disponibles para contenedores civiles o palés estándar OTAN y contarán con pértiga (*Aerial Refueling Boom System*) y sendas canastas en las alas. En el rol MEDEVAC el compartimento medio de pasaje se adapta para montar hasta 6 unidades de cuidados intensivos (*ICU: Intensive Care Unit* en sus siglas en inglés) y 16 camillas, además de 20 asientos para el personal médico.

Por último, el contenido del *Memorandum of Understanding* (MoU) es también innovador. En él se detalla



Avión MMF sobrevolando la factoría Airbus DS Getafe. (Fuente Airbus DS)

que las naciones firmantes no se comprometen a adquirir un número de aviones determinado, sino que fijan el número de horas de vuelo que utilizarán anualmente. Cuando el número de horas comprometido por una o más naciones alcanza 1.100 horas por año (h.p.a.), la NSPA incrementa en uno el número de aviones del contrato y OCCAR procede con la consiguiente modificación al mismo. El MoU fija también unos topes de costes de adquisición y de sostenimiento anuales válidos para los próximos 35 años que se ajustan al nivel de participación.

El *pooling* de esta capacidad implica que no podrán impedir el derecho soberano de cada país miembro para acceder a sus horas, cuando y como lo desee. Dentro de los márgenes de su participación, cada país miembro tiene libertad plena para participar con sus horas de vuelo y/o con sus tripulaciones en una operación, incluso si el resto de naciones miembro no lo consideraran políticamente aceptable. La única limitación en una operación puramente nacional sería la necesidad de contar con suficientes tripulaciones y personal de mantenimiento (miembros de la MMU en tiempo de paz).

Las naciones incorporadas al MoU MMF podrán contar con esa capacidad de AAR y transporte estratégico a partir del mes de junio de 2020 fecha en la que está prevista la entrega del primer avión, y siempre y cuando hayan comenzado sus aportaciones financieras al programa. A partir de esa fecha los aviones MMF se irán entregando a razón de un avión cada seis meses aproximadamente.

Los Países Bajos (NDL) y Luxemburgo (LUX), los primeros que ratificaron el MoU con su firma en 2016, se comprometieron con 2.000 h.p.a. y 200 h.p.a. respectivamente, lo que llevó a la negociación y posterior firma de contrato entre OCCAR (en nombre y representación de la NSPA) y Airbus DS, por un total de dos aviones y la inclusión en el mismo de una opción por otros seis. La reciente incorporación de Alemania (DEU) con un compromiso de 5.500 h.p.a. y de Noruega (NOR) con 100 h.p.a. mediante la firma del MoU en los márgenes de la reunión de mi-

MMF Mission Profiles (Elaboración propia)



nistros de Defensa de la OTAN en Bruselas el 29 de junio de 2017, ha puesto en marcha el inicio de las negociaciones para la modificación del contrato original a fin de añadir otros cinco aviones a los dos ya incluidos en el contrato vigente. Las 1.000 h.p.a. previstas para Bélgica, que se unirá al MoU a principios de 2018, completarán el total de seis aviones incluidos como opción en el contrato original alcanzando, por el momento, un total de ocho aviones para la flota MMF.

Además, el interés que la iniciativa MMF ha despertado ha animado a la EDA y a la NSPA a solicitar a OCCAR que, aprovechando las negociaciones en curso para la modificación del contrato original como consecuencia de la adhesión de DEU y NOR y próximo de BEL, se incluyan tres aviones MRTT adicionales, como opción, para futuros miembros del programa. En realidad, los aviones MRTT ofrecen una capacidad operativa superior a las 1.100 h.p.a. y ello permitirá a las naciones MMF ampliar su consumo de horas anuales si lo necesitan y también ofrecer esa capacidad remanente a otros usuarios no miembros del programa.

La adhesión de un nuevo país o países con un pedido en firme de h.p.a., suficientes para ejecutar la opción de tres aviones (es decir hasta las 3.300 h.p.a.), que se incluirá en la modificación en curso al contrato, permitiría obtener la capacidad plena de una flota MMF, con un total de 11 aviones, entre los años 2022 y 2023. Esto supone que los *slots* de producción en Getafe estarán reservados hasta esa fecha, por lo que cualquier petición de un avión con configuración MRTT, de un tercer país, tendría que esperar a que todos los aviones MMF estuvieran entregados, sin olvidar las entregas que otros clientes individuales pudieran haber confirmado durante el periodo hasta el 2022/2023.

En principio, el precio de los aviones del contrato original se reducirá con la adhesión de los 6 aviones tras la entrada de DEU y NOR y la próxima de BEL en el programa. Esta reducción de precio se mantendrá para las opciones que se están negociando en el marco de la modificación del contrato original, lo que asegura unas condiciones óptimas de precios para los futuro países que decidan incorporarse al programa de aquí a



enero de 2020, fecha tope para ejercer la opción de los 3 aviones; condiciones difícilmente superables por cualquier iniciativa de adquisición a nivel individual de un país. Si se analiza el coste del ciclo de vida para los 35 años estimados en servicio, el ahorro es igualmente muy notable, con una muy alta disponibilidad de los medios.

Así mismo, el hecho de que varias flotas aliadas operen en el futuro el MRTT ofrece la posibilidad de ampliar la colaboración entre ellas. Ya están apareciendo sinergias en las áreas de sostenimiento, adiestramiento y desarrollo. De hecho, el Reino Unido y Australia tienen previstos sendos programas de modernización para llevar a sus MRTT a una configuración casi idéntica a la configuración francesa y del MMF. Esto permitirá compartir costes NRC para modernizaciones comunes a todos los usuarios, reduciendo el coste del ciclo de vida a niveles óptimos.

LA FUTURA UNIDAD MMU

La unidad militar de la flota MMF (MMU: *MMF Military Unit* en sus siglas en inglés) será una unidad mi-

litar internacional, totalmente integrada, que incorporará personal de todas las naciones miembro proporcionalmente a su participación, de manera similar a la flota de *NATO Airborne Early Warning* (NAEW). Al mando de la MMU estará su comandante (C-MMU, OF-5) sobre una plantilla prevista de 370, incluido el destacamento permanente en Colonia, estimado en 24. La definición detallada de la unidad multinacional, su jerarquía, rotación de puestos, etc. están en fase de negociación entre los países participantes.

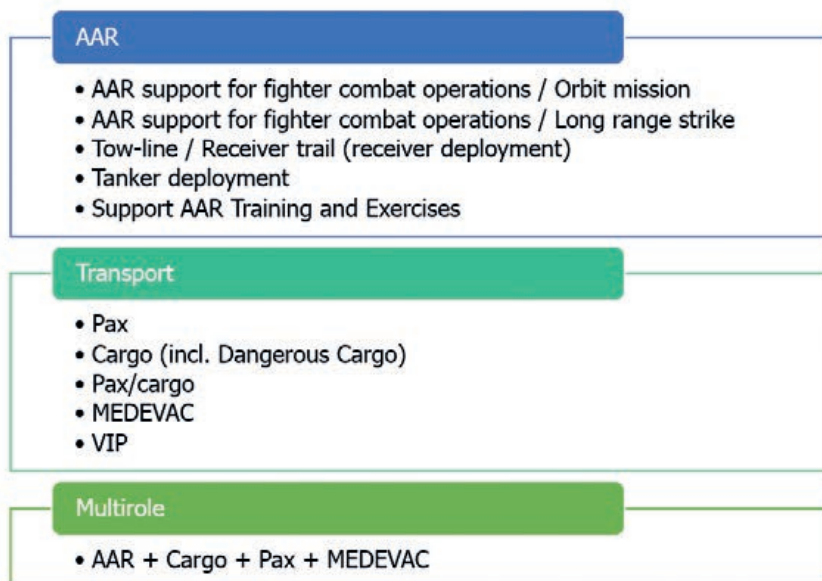
La flota MMF tendrá su principal base operativa (MOB: *Main Operating Base* en sus siglas en inglés) en Eindhoven (NDL) y allí estará basado el grueso de la MMU junto con el centro de mantenimiento y apoyo. Está previsto que los aviones se desplieguen de manera temporal o semi-permanente en varias bases operativas avanzadas (FOBs: *Forward Operating Bases* en sus siglas en inglés). La base de Colonia-Wahn (DEU) actuará como FOB+ pues en ella habrá un destacamento permanente de la MMU y allí se realizarán determinadas labores de mantenimiento especializado y MEDEVAC.

Si tenemos en cuenta los ocho aviones para la flota MMF actualmente previstos, el reparto acordado es de cinco aviones en la MOB y tres en la

FOB+, aviones que irán rotando, por lo que no habrá plataformas específicas asignadas a cada base. Colonia actuará como centro de excelencia de MEDEVAC y allí habrá al menos un avión configurado en ese rol permanentemente. Una nación que desee incorporarse a la MMF con un compromiso equivalente a los tres aviones todavía disponibles, podría justificar una FOB de MMF en su territorio, asegurándose una presencia permanente de MRTT para apoyar esfuerzos nacionales.

El contrato gestionado por OCCAR para la adquisición de los aviones incluye también el apoyo logístico y el adiestramiento inicial con Airbus DS para los primeros dos años desde la entrega del primer avión. A medio plazo, el sostenimiento de la flota será responsabilidad de NSPA y en principio esta agencia parece decantarse por un contrato de logística basada en prestaciones o contrato de disponibilidad (PBL: *Performance-Based Logistics* en sus siglas en inglés), o de precio por hora de vuelo (*pay by the hour*) que ya está empleando en otros programas aéreos. Aunque el concepto de apoyo logístico (CON-SUP) está aún en fase de definición, la disponibilidad operativa prevista y contratada será notablemente superior a la habitual en modelos de sostenimiento orgánico.

MMF Main Mission Profiles



EL CONCEPTO OPERATIVO (CONOPS)

Se estima que la MMU alcanzará su capacidad operativa inicial (IOC: *Initial Operational Capability* en sus siglas en inglés) en la segunda mitad del año 2021 y la capacidad operativa final (FOC: *Final Operational Capability* en sus siglas en inglés) a finales de 2023 o tras la recepción del último avión, a mediados de 2024. Las misiones de los aviones se desarrollan en el CONOPS (actualmente en revisión tras la incorporación de Alemania y Noruega), que también recogerá la priorización que se aplicará a las misiones.

Respecto a las relaciones de mando en la MMU, las naciones mantendrán el mando (FULLCOMM: *Full Command* en sus siglas en inglés) sobre su personal por medio de sus respectivos representantes nacionales séniores (*Senior National Representatives*), así como el Mando Operativo (OPCOM: *Operational Command* en sus siglas en inglés), delegando el control operativo (OPCON: *Operational Control* en sus siglas en inglés) en el comandante de la unidad (C-MMU en sus siglas en inglés). El OPCON se podrá transferir a otro mando de la fuerza (*Force Commander*) multinacional en despliegues. La asignación de misiones (*tasking*) se hará a través del Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC: *European Air Transport Command* en sus siglas en inglés), a través de los protocolos estándar de transferencia de autoridad o revocación de la transferencia de autoridad (ToA: *Transfer of Authority / RToA Revoke ToA* en sus siglas en inglés). Las solicitudes de apoyo (ATRS: *Air Transport Requests* en sus siglas en inglés) de las naciones se validarán y priorizarán en el EATC, siendo el C-MMU responsable en último término de planear, asignar y ejecutar las misiones asignadas. Los ocho aviones previstos de la MMF supondrán 8.800 h.p.a. de MRTT, pudiendo cada avión aumentar hasta las 1500 h.p.a. si fuera preciso. El cómputo global de ho-

ras se llevará en el sistema ATARES, con los procedimientos habituales en el EATC.

La responsabilidad de la OTAN y NSPA se limitará a ofrecer determinadas labores logísticas y administrativas por lo que no participará en el desarrollo e implantación de los aspectos operativos, reservados en exclusiva a las naciones participantes.

Pertener a la MMF permite a una nación, con una participación mínima (p.e. 1.000 h.p.a.), contar en exclusiva en un momento de crisis con una flota de cinco, seis o incluso ocho aviones, que de otra forma las naciones miembros, de forma individual, no podrían permitirse.



CONCLUSIONES

La opción por una adquisición multinacional compartida de medios militares o cualquier otra iniciativa de *Pooling & Sharing* es un concepto innovador que implica fundamentalmente un cambio de paradigma. Ya no se trata solo de adquirir sistemas de forma cooperativa o de poner los sistemas en propiedad al servicio de una organización multinacional (EATC por ejemplo). Se trata de adquirir una capacidad militar de forma conjunta para compartirla de forma conjunta sin que la propiedad descansa en ninguno de los países participantes.

Sin embargo, los conceptos de *Pooling & Sharing* y de mutualización de capacidades son una realidad que está encima de la mesa de las organizaciones internacionales involucradas en la defensa europea. Es decir, OTAN y UE.

Y en las actuales y más que probables condiciones restrictivas de los presupuestos de defensa de los próximos años, suponen sin duda una interesante alternativa ante la imposibilidad de poder acceder a una capacidad militar de forma individual por razones presupuestarias.

Un cambio de paradigma nunca es fácil y requiere un cierto esfuerzo de adaptación. La incorporación al programa MMF ha supuesto para las naciones que han dado el paso y se han unido al programa, un importante esfuerzo de análisis y de reflexión ante la realidad de tener que renunciar a la propiedad directa de los medios y por tanto a su soberanía. Todas las posibles alternativas han sido analizadas por los países miembros actuales del MMF. Desde la modernización de las flotas de reabastecimiento en vuelo y transporte estratégico existentes (en el caso de que las tuvieran) hasta la de la adquisición conjunta de la capacidad para compartirla en un *pool* internacional, pasando por la adquisición a título individual. Sin embargo, el resultado final de esos análisis ha llevado a esas naciones a tomar la decisión de unirse al modelo de *pooling* compartiendo capacidades sin retener la propiedad de los medios, y todo ello por el

balance final positivo que, en sus análisis, han supuesto las ventajas sobre las desventajas.

Igualmente, las naciones actualmente integrantes del programa, han vivido en primera persona el enorme impacto estratégico y mediático que la capacidad de reabastecimiento en vuelo y de transporte estratégico, incluido el MEDEVAC, tiene en la sociedad, y el firme mensaje de compromiso que ello representa a nivel político con la Defensa y seguridad común europea que se transmite al incorporarse al programa. Y en base a todo ello han tomado tal decisión. •

Y en base a todo ello han tomado tal decisión. •

NOTAS

¹Letter of Intent on a European strategic multi-role tanker transport initiative of 19 November 2012;

²NSPO Agreement No. 1808 y la Program Directive No. 3808

³NSPO - OCCAR Cooperation Agreement (NSPO Agreement No. 1302)