



Documento de Seguridad y Defensa 56

Enfoque multinacional al
desarrollo de capacidades de Defensa.

La Smart defence de la OTAN frente al
Pooling Sharing de la UE

marzo 2013

Escuela
de Altos
Estudios
de la
Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

Fecha de edición: marzo 2013



NIPO: 083-13-026-2 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9781-809-4 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Prólogo	
<i>Arturo Alfonso Meiriño</i>	
Capítulo primero	
Condicionamientos y compromisos	17
<i>Pedro Golmayo Fernández</i>	
Introducción.....	17
Intereses y compromisos nacionales.....	20
Ineficiencia del Mercado de Defensa Europeo.....	22
Defensa europea e industria europea de defensa	25
Beneficios de la colaboración en el ámbito europeo.....	26
Inconvenientes de la colaboración en el ámbito europeo	27
Proteccionismo y libre mercado.....	29
El justo retorno y los offsets	32
Influencia del lobby industrial europeo.....	34
Obligaciones y restricciones que impone la pertenencia a la OTAN	36
La defensa colectiva en la UE	37
Régimen intergubernamental de adquisiciones de defensa	41
Conclusiones	44
Capítulo segundo	
Descripción y análisis de los conceptos «smart defence pooling and sharing».....	45
<i>Daniel Acuña Calviño</i>	

	Página
Smart defence.....	45
<i>Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN</i>	45
<i>Concepto OTAN de smart defence</i>	46
<i>El vínculo transatlántico y su importancia en smart defence</i>	52
Pooling and sharing	53
<i>Concepto europeo de pooling and sharing</i>	53
<i>Condiciones para la implementación del pooling and sharing de capacidades en el ámbito europeo de la defensa y seguridad</i>	56
<i>Posibles áreas de interés para la cooperación</i>	57
<i>Otras iniciativas coadyuvantes al pooling and sharing en la UE</i>	60
Diferencias entre pooling and sharing y smart defence	61
Últimas decisiones y progreso de las iniciativas	62

Capítulo Tercero

Influencia del desarrollo multinacional de capacidades en el planeamiento nacional.....	65
<i>Íñigo de la Puente Mora-Figueroa</i>	
Introducción.....	65
El planeamiento de la defensa.....	66
El planeamiento de fuerzas.....	67
<i>La determinación de la fuerza</i>	69
<i>La priorización de necesidades</i>	71
<i>La obtención</i>	73
El planeamiento en la OTAN y en la UE	74
Evolución del desarrollo multinacional de capacidades.....	74
<i>Smart defence</i>	74
Los conceptos de la Smart Defence	76
<i>Pooling and Sharing</i>	77
Influencia en el planeamiento de fuerzas	78
Reflexiones finales.....	80

Capítulo Cuarto

La componente industrial	83
<i>Francisco González Mené</i>	
Introducción.....	83
El panorama visto por la industria.....	84
<i>Y ahora la smart industry</i>	86
<i>La industria como interlocutor</i>	86
El tamaño de la industria de defensa	87
<i>Las inversiones en defensa</i>	88
<i>¿Qué es la industria de defensa?</i>	89
La relación de la industria con los Gobiernos.....	89
<i>La regulación europea</i>	90
<i>La reciprocidad transatlántica</i>	91
La internacionalización y el planeamiento inteligente.....	92
La industria de defensa y el desarrollo tecnológico.....	93
<i>Ciencia, la frontera sin fin</i>	94
<i>Los fondos de I+D</i>	95
A modo de resumen o conclusiones	96

	<u>Página</u>
Conclusión..... <i>Arturo Alfonso Meiriño</i>	101
Composición del grupo de trabajo.....	111
Documentos de Seguridad y Defensa	113

En el marco de las colaboraciones que he tenido la satisfacción de venir realizando con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en los últimos años, tanto en el ámbito de sus publicaciones como en el de los cursos organizados por su Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE), ha sido para mí un honor el que su director, el teniente general D. Alfonso de la Rosa Morena, me ofreciera la presidencia del grupo de trabajo sobre «Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de defensa», materia elegida, dentro de la colección de Documentos de Seguridad y Defensa, como una de las materias de análisis para el curso 2011-2012.

La elección del tema, como es habitual en los contenidos escogidos por el CESEDEN para su fondo editorial –gran contribuidor sin duda a la expansión de la cultura de defensa– es de absoluta actualidad. Sobre la base de mis vivencias durante mi anterior destino en la Agencia Europea de Defensa (EDA) de la Unión Europea (UE), así como desde la perspectiva que me permite mi actual posición como subdirector general de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) y, por tanto, involucrado profesionalmente tanto en las actividades de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento de la OTAN (CNAD) como en las de la EDA, la OCCAR (Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamentos) o el grupo de países de la Lol (*Letter of Intent*), así como las derivadas de las relaciones bilaterales, he tenido y

sigo teniendo la oportunidad de seguir muy de cerca el desarrollo de los diferentes trabajos y proyectos lanzados por las distintas organizaciones internacionales. En el último año y medio, destacan sin duda el protagonismo adquirido por la iniciativa de *pooling and sharing* (P&S) de la EDA y por la de *smart defence* (SD) de la OTAN; iniciativas que surgen como reacción a la compleja situación actual que dificulta sobremanera la necesaria correlación en el trinomio amenazas-capacidades-recursos y que pretenden hacer frente, mediante soluciones cooperativas e innovadoras, a la encrucijada en la que se encuentran ambas organizaciones; es decir, por un lado, la necesidad de mantenerse como instituciones creíbles capaces de gestionar las amenazas de seguridad y defensa que afectan a su entorno geoestratégico, y por otro, la escasez de recursos económicos con los poder llevar a cabo dicha gestión, consecuencia de la precaria situación económica y financiera mundial que afecta muy directamente a los recursos dedicados a la obtención de las capacidades militares requeridas para mantener unas Fuerzas Armadas adecuadamente preparadas para hacer frente a las amenazas.

Este enfoque multinacional, que se está llevando a cabo tanto en OTAN como en la UE, también se conoce como proceso de *mutualización de capacidades*, aunque transgreda las normas de la Real Academia Española dado que la palabra *mutualización* no existe en su diccionario. La utilización de esta palabra no quiere sino expresar el principio que sustenta a ambas iniciativas: es decir, el beneficio mutuo para los estados miembros de ambas organizaciones que debería derivarse de la puesta en marcha de fórmulas para obtener y compartir capacidades militares. Fórmulas que, no debemos olvidarlo, afectan muy directamente al concepto de soberanía –al menos como se ha venido definiendo históricamente– y también, y ello es importante para España, a las capacidades industriales y tecnológicas relacionadas con la seguridad y la defensa.

Desde que el concepto P&S apareciera por primera vez en el contexto de lo que se ha venido denominando «Iniciativa de Gante» (*Ghent Initiative*), es decir, durante la reunión informal de ministros de Defensa de la UE celebrada en dicha ciudad el 23 de septiembre de 2010 bajo la presidencia belga, seguido pocos meses más tarde, en febrero de 2011, por el discurso del secretario general (SECGEN) de la OTAN en la Conferencia de Seguridad de Múnich en la que se presentó por primera vez bajo el paraguas de la Alianza la iniciativa de la SD, ha transcurrido poco más de año y medio. Durante este período, ambas iniciativas, junto con el desarrollo y evolución de los conceptos a ellas asociados, han sido las protagonistas de todas y cada una de las agendas de las sucesivas reuniones de los ministros de Defensa, de los directores nacionales de Armamento o de los directores de Capacidades Militares o de Política de Defensa, tanto de la Unión como de la Alianza. Y es que, como escribía el primer director ejecutivo de la EDA, el británico Nick Witney, en un *policy brief* publicado bajo

el título *Cómo frenar la desmilitarización en Europa* con el patrocinio del European Council on Foreign Relations en noviembre de 2011: «Lo que realmente preocupa no es tanto los recortes de presupuesto en defensa habidos en los países europeos sino la forma en cómo han sido hechos: estrictamente sobre una base nacional, sin ningún intento de consulta o coordinación en los marcos de la OTAN o de la UE y sin tener en cuenta la capacidad de defensa global resultante de la suma de estas decisiones nacionales».

P&S constituyó el eje central de las discusiones habidas en Gante durante la reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea a la que antes hemos hecho mención. Esta reunión es considerada como el pistoletazo de salida, la *wake up call* para que la UE, a través de la EDA, tomara cartas en el asunto. El documento base para las discusiones *Food for thought paper* fue presentado de forma conjunta por Alemania y Suecia y en él la fórmula de P&S se proponía como medio para hacer frente al impacto que la crisis económica y financiera mundial ya empezaba a tener, y tendría en el futuro, sobre las capacidades militares europeas. El nivel de ambición y de protagonismo de la Unión en la política mundial en un contexto cada vez más globalizado –expresados tanto en la Estrategia Europea de Seguridad publicada en 2003 y ratificada por el Consejo de la UE en 2008 como en el Tratado de Lisboa, y en concreto en las áreas de Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común, cuya entrada en vigor se había producido tan solo unos meses antes (1 diciembre 2009)– estaba en juego.

Y es que, de acuerdo con los datos confeccionados por la EDA sobre la base de la información proporcionada por sus 26 estados miembros participantes –todos los de la UE menos Dinamarca–, entre 2008 y 2010 el gasto total en defensa de los 26 se había reducido en un 5% en términos reales. En algunos casos afectando de forma importante a los presupuestos de los principales actores europeos en el ámbito de la defensa, como es el caso de Alemania cuyo recorte alcanzará casi un 25% durante los próximos cuatro años o el del Reino Unido, previsto en un 7,5% con el horizonte en 2015. Y lo que es más preocupante, con unas expectativas de crecimiento del PIB en los próximos años en Europa que auguran un negro porvenir a los presupuestos de defensa a corto y medio plazo.

Esa fue la razón por la que en la reunión del Comité Director (*Steering Board*) de la EDA de mayo de 2011 celebrada en Bruselas se asignara a la Agencia la tarea de presentar, en estrecha colaboración con el Comité Militar de la UE y otros actores de la Unión, propuestas sobre cómo la iniciativa de P&S debería ser implementada, considerando, entre otros aspectos, requisitos operativos comunes y modelos de desarrollo; y todo ello sobre la base de un estudio a realizar por la propia Agencia apoyado por expertos de alto nivel proporcionados voluntariamente por las naciones.

Por otra parte, en el discurso pronunciado durante la Conferencia de Seguridad celebrada en Múnich el 4 de febrero de 2011, el secretario general de la Alianza, Anders Fogh Rasmussen, bajo el título *Construyendo seguridad en época de austeridad*, introducía por primera vez el concepto SD. En este caso, el SECGEN definía la SD como la iniciativa a través de la cual la OTAN podría ayudar a las naciones a «construir mayor seguridad con menores recursos pero mejor coordinación y coherencia de tal forma que juntos se pudiera evitar que una crisis financiera pudiera llegar a ser una crisis de seguridad». En este caso lo que estaba en juego en la Alianza era tanto la credibilidad de Europa como actor mundial como la permanencia del vínculo transatlántico a la vista del importante deterioro sufrido en los últimos diez años en las aportaciones europeas a los gastos de la OTAN. En ese período las cosas han cambiado drásticamente. Desde los ataques del 11 de septiembre, la atención de los Estados Unidos ha ido derivando hacia la zona del gran Oriente Medio y Asia, lo que ha llevado a que el Pentágono relocizara recursos de Europa hacia aquellas zonas, exigiendo por tanto un mayor protagonismo de los aliados europeos en otros teatros de operaciones. La operación de Libia no ha sido sino un anticipo de lo que podrá ser en el futuro constituyendo todo un reto para los europeos y para las relaciones transatlánticas.

En lo que respecta a la OTAN, la cooperación y el apoyo mutuo son conceptos consustanciales al Tratado de Washington por el que se constituía en 1949 la Alianza Atlántica y así ha permanecido a lo largo de los años como el valor añadido de dicha organización frente a la necesidad de salvaguardar la libertad y seguridad de sus miembros a través de medios políticos y militares. En la UE, por su parte, el objetivo de una definición progresiva de la defensa común ha estado presente en el contexto de la Política Europea de Seguridad y Defensa desde que dicha política apareciera por primera vez en el Tratado de Maastricht que creaba la Unión sobre la base de la ya existente Comunidad Económica Europea. Dicho objetivo ha permanecido en las distintas modificaciones habidas con posterioridad a Maastricht, incluida la referencia ya a una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa actualmente en vigor.

Si la cooperación, el apoyo mutuo y la interoperabilidad en el marco de la defensa son conceptos consustanciales a la existencia tanto de la OTAN como a la UE, cabe preguntarse: ¿qué aportan de nuevo las iniciativas de P&S y de SD? Y, por supuesto, teniendo en cuenta la coexistencia de muchos países como miembros de ambas organizaciones, ¿hasta qué punto ambas iniciativas no suponen una duplicidad y el riesgo que ello conlleva en cuanto a un posible despilfarro de recursos humanos y financieros en un escenario de crisis económica y escasez, en concreto en lo que respecta a los presupuestos de defensa?

El planteamiento teórico tanto de la iniciativa de P&S como la de SD y el posible sofisma a él asociado es, sin duda, de una lógica aplastante: partimos de la base de que las amenazas y los riesgos para la seguridad y la defensa son una constante, aunque con distintos niveles de intensidad en función de circunstancias coyunturales y temporales. Por otra parte, la preparación frente a esas amenazas y los tiempos asociados al análisis, desarrollo y obtención de las capacidades militares que son necesarios para hacerles frente son lo suficientemente largos como para poder afirmar que lo que dejemos de hacer hoy, difícilmente podrá ser recuperable mañana. Por tanto, los esfuerzos que hay que dedicar a la defensa no es un tema baladí que podamos archivar en la bandeja de «temas pendientes».

Habiendo establecido esas premisas, la contrastación empírica nos demuestra que la crisis económica y financiera está teniendo un impacto negativo en los esfuerzos (presupuestos) que los países dedican a defensa. Esa caída en los presupuestos dificulta en gran manera la obtención de capacidades de forma individual por cada país; existe un importante riesgo de que determinadas capacidades militares, incluso algunas que pudieran ser críticas, desaparezcan si todos los países deciden por razones de austeridad no dedicar los recursos necesarios para su obtención con las implicaciones que ello supondría en términos globales tanto para la OTAN como para la UE. El corolario es por tanto inmediato: dado que formamos parte de alianzas multinacionales en las que hemos decidido, por voluntad política, compartir nuestros esfuerzos frente a los riesgos y amenazas, pongamos dichos esfuerzos encima de la mesa de forma conjunta, actuemos de forma «inteligente» en la gestión de la defensa y obtengamos los beneficios que de la cooperación se derivan.

En definitiva, ambas iniciativas, la de la OTAN y la de la UE, podríamos definir las como una evolución del principio de cooperación y apoyo mutuo en el que se basan ambas organizaciones en un escenario económico claramente negativo que afecta muy directamente al esfuerzo en defensa que siguen demandando aquellas a sus estados miembros.

No obstante, lo que desde un punto de vista lógico parece sencillo no lo es desde el punto de vista, permítanme que le denomine, real. El problema es mucho más complejo ya que de lo que estamos hablando básicamente es de compartir el bien «defensa», un bien público consustancialmente ligado a la soberanía nacional cuya prestación es responsabilidad irrenunciable e indelegable del Estado, variable de mucho peso en cualquier asunto relacionado con la gestión multinacional de la defensa. Pero es que, además, la producción de los bienes y servicios necesarios para la defensa es, quizás con las excepciones de las empresas del sector de la defensa de carácter estatal todavía existentes, una actividad privada y por tanto tiene un importante impacto en la base tecnológica e industrial del sector defensa y por ende en la economía de un país.

Los principios asociados a las iniciativas de la SD o al P&S son en definitiva un modelo innovador con importantes implicaciones en la soberanía, en la economía, en la alta tecnología, en el mercado laboral, en la independencia, etc., factores que sin duda deben ser tenidos muy en cuenta a la hora de su desarrollo conceptual y posterior implantación. ¿Estamos plenamente convencidos de que en un momento determinado podamos tener acceso a unas capacidades militares a las que hayamos renunciado con anterioridad como consecuencia del proceso de *mutualización* y que por tanto tengan que ser provistas por otro país aliado? ¿Tenemos plenamente asumido que una participación solo financiera en el desarrollo y operación de una capacidad militar sin que tengamos ningún tipo de retorno industrial nos satisfará plenamente? Especialmente en aquellos países como España con una capacidad industrial en el sector de la defensa ciertamente no de las grandes pero en absoluto desdeñable, ¿tiene cabida el concepto de financiación común para una capacidad militar sin tener en cuenta otros aspectos? Es decir, financiando y teniendo acceso a una determinada capacidad militar pero sin ningún tipo de contribución tecnológica e industrial, ¿es apropiado en ese marco de financiación común admitir las contribuciones en especie a través de medios asociados a la capacidad militar que se pretende cubrir? ¿Cómo se valoran estas contribuciones y a quién beneficiarían desde un punto de vista industrial?

Sin embargo, y volviendo a esa realidad a la que antes he hecho mención, cabe también preguntarse: ¿estamos plenamente convencidos de que España en solitario puede hacer frente con los recursos disponibles presentes y futuros a la obtención de todas las capacidades militares que necesita para tener cubiertas sus amenazas? ¿Cuáles son las consecuencias que se derivarán para un país que decida no ser parte activa en los procesos de *mutualización* de ambas organizaciones? ¿La crisis de identidad que sufre Europa como actor global derivará, como ha ocurrido en similares situaciones de crisis anteriores, en más Europa afectando negativamente a aquellos países que hayan permanecido al margen durante ese período de «paso del desierto»?

Con el ánimo de exponer los conceptos y los principios sobre los que se basan las iniciativas de P&S y SD así como el de analizar sus implicaciones y bajo el principio de «libertad de cátedra» sobre la base del cual cada autor ha expuesto su punto de vista, el grupo de trabajo que he tenido el honor de presidir acordó presentar el tema en cuatro grandes apartados. Y todo ello teniendo en cuenta que sin lugar a dudas nos encontramos tan solo en los primeros estadios de un largo proceso de implantación tanto en lo que respecta al P&S como a la SD y respecto de los cuales la reunión de ministros de Defensa de la UE de 22 de marzo de 2012 y la Cumbre de Chicago de la OTAN del 21 y 22 de mayo de 2012 no constituyen sino los primeros pasos por lo que el presente trabajo pre-

tende ser sobre todo un lugar de referencia para esos más que seguros futuros desarrollos.

Un primer capítulo, y con el fin de empezar centrando el desarrollo posterior del resto de los capítulos del *Documento*, se dedica a describir el entorno político con sus correspondientes condicionamientos y compromisos. A continuación, el segundo capítulo se centra en la descripción y el análisis de los dos conceptos, el *pooling and sharing* de la UE y la *smart defence* de la OTAN. Teniendo en cuenta la importancia que estos procesos de obtención de capacidades militares van a tener en el futuro y por supuesto sus implicaciones en los procesos de planeamiento nacionales, el tercer capítulo se dedica a exponer dicho proceso de planeamiento para el caso de España, similar por otra parte al de los países de nuestro entorno, y a analizar la influencia del desarrollo de capacidades en el marco de las organizaciones multinacionales en el citado proceso de planeamiento nacional. Por último, y por la importancia que el grupo considera que estas iniciativas tienen en lo que respecta a su impacto en las bases tecnológicas e industriales nacionales, en particular para España, el cuarto capítulo está dedicado precisamente a la componente industrial.

Los vocales que constituyen este grupo de trabajo destacan por sus acreditados conocimientos, prestigio y experiencia profesional así como por su involucración más o menos directa, desde sus respectivos puestos de responsabilidad profesional, con el tema objeto del presente *Documento de Seguridad y Defensa* del CESEDEN. Ello ha contribuido en gran manera a enriquecer las discusiones que a lo largo de estos meses de preparación hemos mantenido tanto de forma presencial como aprovechando la facilidad de comunicación que nos proporcionan las tecnologías de la información. Quiero hacer especial mención a la labor clave del coordinador del grupo de trabajo que ha facilitado sobremedida la relación entre los componentes, la puesta en común de los trabajos y la presentación final del *Documento*.

Sobre la base de esos conocimientos y experiencias de cada uno de los miembros del grupo, se han tratado de exponer los diversos aspectos y matices que ofrecen estas iniciativas tan *à la mode* en la OTAN y en la UE. Iniciativas que han sido presentadas por dichas organizaciones a sus estados miembros como las fórmulas más «idóneas», en las presentes circunstancias, para hacer frente al impacto negativo que la crisis económica y financiera mundial está teniendo en los presupuestos de defensa y en concreto en la obtención de capacidades militares, y que están poniendo en entredicho el papel futuro de ambas organizaciones. Fórmulas que por las múltiples implicaciones que de su implantación se derivan –algunas tan fundamentales como la soberanía o la base tecnológica e industrial de la defensa y la seguridad– han de ser concienzudamente analizadas.

En cualquier caso, la realidad es que existen unos compromisos adquiridos a través de nuestra adhesión tanto a la OTAN como a la UE y que, salvo decisión en contrario, deberemos seguir manteniendo. Por otra parte, sigue siendo también una realidad la necesidad de mantener y desarrollar unas capacidades militares adecuadas que permitan poder seguir haciendo frente a los retos de seguridad y defensa presentes y futuros. La tercera de las realidades, la de la crisis económica, nos lleva irremediablemente a la búsqueda de eficiencia en la obtención y mantenimiento de esas capacidades.

Condicionamientos y compromisos

Pedro Golmayo Fernández

Capítulo primero

Introducción

Durante el año 2010, los estados miembros de la Unión Europea gastaron conjuntamente en defensa 194.000 millones de euros aproximadamente. De esta cantidad, más de la mitad se empleó en gastos de personal. En el mismo año, los EE. UU. gastaron un total de 498.000 millones de euros en defensa, de los cuales la quinta parte lo fueron en gastos de personal, permitiendo gastar las otras cuatro quintas partes en equipamiento en operaciones e I+D. El número de personas en las Fuerzas Armadas de los EE. UU. es un 30% inferior al conjunto de Europa.

Como consecuencia de lo anterior, las inversiones en adquisición de material de defensa en la UE constituyen, tan solo, un 27% de las norteamericanas y los gastos en I+D tan solo un 10% de las que realizan los EE. UU. También como consecuencia de esta diferencia en el empleo de los recursos disponibles, Europa tiene capacidad para desplegar fuerzas expedicionarias en un número situado entre 50.000 y 80.000 soldados, mientras que los EE. UU. pueden desplegar fuerzas expedicionarias de unos 150.000 soldados. Si una de las principales capacidades buscadas es la de desplegar fuerzas expedicionarias, el esfuerzo militar europeo parece altamente ineficiente.

En el ámbito OTAN ocurre algo parecido al caso europeo. La adquisición independiente de equipamiento militar por parte de cada estado aliado tiene unos altos niveles de ineficiencia cuando se considera únicamente desde la perspectiva militar OTAN, en el sentido de que hay formas de obtener más por el mismo dinero. Si bien es cierto que se ha progresado mucho en materia de estándares e interoperabilidad, también es cierto que, después de más de sesenta años desde su creación, no existe algo que se pueda llamar la fragata OTAN, el carro de combate OTAN o el caza OTAN.

Durante la Guerra Fría, la OTAN, liderada por los EE. UU. con su enorme potencial militar, aseguraba la defensa de Europa a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Los Estados Unidos estaban satisfechos con la situación y no tenían urgencia por que los países europeos aumentasen su fuerza militar y pudieran llegar a plantear cuestiones de liderazgo en la Alianza. Hoy, las cosas son muy diferentes. El bloque soviético se ha disuelto, pasando un elevado número de estados del bloque a ser socios de la OTAN. El régimen totalitario ruso ha cambiado, ofreciendo, al menos en apariencia, una mayor apertura y diálogo. Por el contrario, a EE. UU. le han surgido escenarios amenazantes en otras partes del globo que imponen fuertes tensiones a su capacidad militar (Irak, Afganistán, mar de la China, etc.). Estados Unidos ya no desea prolongar aquella situación de desequilibrio de esfuerzos existente en la Guerra Fría en la que garantizaba la defensa de Europa con sus propios medios; hoy quiere que, sin dejar de liderar la Alianza, los europeos hagan más por su propia defensa y estén en disposición de cooperar con los EE. UU. con mayor intensidad en el escenario global. Sin embargo, y a pesar de esos deseos, la aportación de los EE. UU. a los gastos de defensa de la OTAN, que eran del orden del 50% durante la Guerra Fría, se han incrementado en relación a los europeos hasta suponer hoy día un 75%. Aun así, hay que resaltar que los EE. UU. fueron los primeros interesados en reformar y continuar la existencia de la OTAN una vez desaparecida la amenaza para la que fue creada y que, hoy por hoy, no han dado ninguna muestra de interés por su desaparición. Testimonio evidente de que algún beneficio les proporciona todavía.

Las obligaciones que se ha autoimpuesto la UE en función de lo dispuesto en el Tratado de la Unión (TUE) plantean la necesidad de dotarse de fuerzas militares capaces de actuar globalmente. Con el nivel actual de gastos en defensa y con la forma de ejecutarlos, no se pueden atender los objetivos que se plantean en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹

¹ TUE, art. 21, apartado 2:

La Unión definirá y ejecutará políticas y acciones comunes y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;

En el *Informe sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa en los estados miembros de la UE* del Parlamento Europeo, de fecha 30 de noviembre de 2011, este organismo expresa su «preocupación de la culminación de una tendencia de los últimos años consistente en efectuar recortes en los presupuestos de defensa de la mayoría de los estados miembros de la UE a raíz de la crisis financiera, económica y de la deuda y del posible impacto negativo de estas medidas en sus capacidades militares y, por consiguiente, en la capacidad de la UE para asumir de forma eficaz sus responsabilidades...».

En el mismo informe mencionado en el párrafo anterior, el Parlamento europeo «lamenta la forma en que se gasta la mayor parte de esos fondos, en virtud de decisiones nacionales de planificación de defensa no coordinadas, lo que conduce no solo a persistentes lagunas en materia de capacidad, sino también frecuentemente a un despilfarro y duplicaciones de capacidades, así como a una industria y mercados fragmentados, lo que hace que la UE no cuente con la visibilidad, los recursos o el alcance que cabría esperar con un gasto de 200.000 millones de euros».

En el mismo documento, el Parlamento Europeo reitera un llamamiento para que los estados miembros realicen revisiones sistemáticas de seguridad y de defensa de manera coordinada, de acuerdo con criterios comunes y un calendario armonizado. También expresa su convencimiento de que la puesta en común y el reparto de capacidades ya no son una opción, sino una necesidad. Subraya que la puesta en común de los recursos debe ir acompañada de una mayor especialización.

Por tanto, a las ineficiencias percibidas, reales o no, en el gasto militar se suman hoy día una crisis económica que obliga a reducir los presu-

-
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional;
 - c) mantener la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, así como los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
 - d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
 - e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
 - f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
 - g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
 - h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

puestos disponibles. Como consecuencia de ello, tanto en la UE como en la OTAN surgen aproximaciones que tratan de paliar estas reducciones presupuestarias optimizando y racionalizando el gasto. En la OTAN, se trata de la iniciativa *smart defence*; en la UE, del *pooling and sharing*.

Si bien los conceptos de *pooling and sharing* y *smart defence* cobran más vigor ahora, ideas similares han acompañado al debate sobre una mayor integración del Mercado de Defensa Europeo. La crisis económica y recientes acontecimientos como la intervención en Libia los han puesto de actualidad.

En este documento se tratan dos iniciativas parecidas pero hay que tener muy en cuenta la total diferencia entre las instituciones que las promueven. La visión final de la UE, con notables excepciones, es la unión política y económica (Mercado Único), incluyendo el Mercado de Defensa. Por ello, puede imponer y trata de imponer reglas de mercado sin tener en cuenta las necesidades de defensa de cada estado. La OTAN, por el contrario, no pretende en ningún caso ir más allá de una mera alianza militar; se acaba en sí misma como alianza militar y no pretende profundizar en ninguna unión política ni de mercado.

Intereses y compromisos nacionales

España, como participante en alianzas que contemplan como probable la participación en conflictos alejados, deberá disponer de fuerzas armadas con capacidad de participar en tales conflictos. Y ello no solo por un posible interés directo, sino por respeto a los compromisos contraídos.

Además de las responsabilidades derivadas de sus compromisos con la OTAN y con la UE, el Estado español tiene otras obligaciones cuyo cumplimiento tiene que conciliar con el respeto a los compromisos adquiridos. El más claro y evidente es la obligación de defensa de los intereses nacionales no protegidos por los acuerdos con la OTAN ni con la UE.

Existe la posibilidad de conflictos armados no cubiertos por los tratados firmados con estas organizaciones, para los cuales el Estado tiene la obligación de estar preparado. A estos efectos la Estrategia Española de Seguridad (2011)² contempla los conflictos no compartidos³ con

² España puede tener que participar en tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses de España, y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses.

³ Si bien hay quien opina que, dada la ampliación del ámbito de actuación de la OTAN a un escenario global (*out of area*) se puede considerar que el artículo 5 es aplicable a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, lo cierto es que el artículo 6 del Tratado Atlántico no ha sido modificado y las sigue excluyendo.

nuestros aliados como primer tipo de conflicto en el que España puede verse forzada a participar. Este tipo de conflictos, si suceden, ocurrirán en nuestras proximidades, requiriendo fuerzas de tipo convencional sin las particulares exigencias que plantean las fuerzas expedicionarias desplegadas a grandes distancias tal y como viene ocurriendo con la OTAN (Afganistán).

Cuando un estado miembro percibe la existencia de un potencial conflicto armado no compartido con sus aliados, deseará disponer del abanico de capacidades necesario para prevalecer sobre su enemigo, y ello aun cuando esas capacidades no sean las más sofisticadas y se pueda considerar, desde otras ópticas, que su adquisición no ha sido óptima en relación coste-eficiencia. En este caso, ¿no es lógico pensar que este país quiera asegurarse su capacidad de combate disponiendo de armamento que, aunque no sea más avanzado, sí le permita hacer frente, de forma satisfactoria y continuada, a su amenaza no compartida? ¿No es lógico pensar que dicho estado desee tener la capacidad de fabricar ese armamento en lugar de depender de socios que posiblemente le ofrecerán armamento más sofisticado pero pensado para otras amenazas diferentes y de incierta continuidad? ¿Qué prioridad tiene, para un estado que vive bajo la amenaza de un país vecino, mejorar la eficiencia de la UE en la adquisición de armas frente a su problema no compartido? En este caso, ni la existencia de unos mayores gastos generales ni el abaratamiento de capacidades que no son necesarias para hacer frente a «su problema» ni la mejora de la interoperabilidad de sus ejércitos con los de otros estados miembros constituyen factores prioritarios. Por ello, a la hora de evaluar las propuestas que surjan derivadas de las aproximaciones anteriormente mencionadas, será necesario saber con exactitud hasta dónde se extiende el compromiso de defensa colectiva de las organizaciones implicadas y dónde deja de ser de aplicación.

Por otra parte, las constituciones de las naciones democráticas contemplan como la primera obligación del Estado el promover la prosperidad y bienestar de sus ciudadanos. Esto exige, entre otras cosas, el desarrollo de una economía nacional a la que todos los ciudadanos puedan contribuir y de la que puedan beneficiarse. Los compromisos del Estado con la OTAN y la UE no deberían poner en peligro el bienestar y prosperidad de sus ciudadanos sacrificando una parte importante del tejido industrial nacional en pos de un eficaz logro de los objetivos comunes.

Al tomar decisiones de adquisición de equipamiento militar, no se deberían tomar aquellas que más favorecen los intereses de la UE o de la OTAN sino aquellas que más favorezcan el complejo interés nacional el cual incluye, con su debido peso, los intereses de la OTAN y de la UE.

Para estudiar el entorno político, los condicionamientos y los compromisos de España en los cuales se pretenden desarrollar las iniciativas

smart defence de la OTAN y *pooling and sharing* de la UE, es necesario hacer un análisis de los tratados o acuerdos firmados y determinar hasta qué grado se ha renunciado al poder de decisión propia y se ha aceptado el compromiso de obedecer decisiones de los órganos de decisión de la OTAN y de la UE. Conviene tener bien claro cuáles son compromisos vinculantes e irrenunciables y cuáles son acuerdos renunciables y en qué condiciones. Asimismo es de la mayor importancia vigilar e influir, en la medida de lo posible, en la evolución de la legislación de la UE en tanto en cuanto limita y compromete nuestra libertad de actuación. También es necesario analizar si, una vez cedido poder de decisión a estas organizaciones, OTAN y UE, existe la posibilidad de que dichas cesiones entren en conflicto entre sí.

Al estudiar la integración del Mercado de Defensa Europeo hay que tener en cuenta que nos movemos en un campo en el que confluyen los no siempre concordantes intereses políticos y económicos de cada nación. Tanto la UE como la OTAN existen porque algunos de estos intereses nacionales son comunes a todos los países miembros. Cuando existía la Unión Soviética, el interés común era estar al abrigo del poder de disuasión creíble que ofrecía la Alianza. En la actualidad, el interés común defendido por la OTAN es la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo global, la defensa contra los Estados fallidos, la amenaza asimétrica y el control de las armas de destrucción masiva, entre otros. Es interesante resaltar que todas estas amenazas ya existían, en mayor o menor grado, durante la Guerra Fría pero eran de importancia secundaria ante la principal amenaza. Al desaparecer la Unión Soviética pasaron a ser la principal amenaza y han pasado a ser el nuevo elemento de cohesión.

En la época anterior, el interés común era más evidente y apremiante que los que se anuncian hoy día; de hecho, antes, con citar una amenaza era suficiente. Ahora se tienen que mencionar más de cinco objetivos para ser creíble. Posiblemente esta sea una de las causas de que los intereses nacionales exclusivos, aquellos no coincidentes y hasta confrontados, hayan ascendido en la importancia relativa que les asigna cada país.

Ineficiencia del Mercado de Defensa Europeo

La referencia a la falta de eficiencia en las adquisiciones de armamento por parte tanto de los estados aliados en la OTAN como de los estados miembros de la UE es reiterativa en la literatura que trata sobre este tema, pero mucho más si es de origen británico.

En referencia al mercado europeo, el profesor Keith Hartley⁴ afirma: «La ausencia de un Mercado Único Europeo de equipamiento de defensa es costoso e ineficiente».

Por su parte, Daniel Keohane⁵ afirma: «Para lograr una cooperación más efectiva en armamentos, los gobiernos europeos tienen que hacer varias cosas tales como poner más recursos en fondos comunes, gestionar mejor los programas de equipamiento conjuntos y, en particular, abrir sus mercados de defensa».

Michèle A. Flournay *et al.*⁶ escriben: «La efectividad y la eficiencia de las inversiones de defensa europeas se verán posiblemente dificultadas por la naturaleza fragmentada de la demanda de defensa en el mercado europeo, las reglas existentes para el comercio de defensa europeo, las capacidades industriales que están enfocadas en gran parte a plataformas de la era de la Guerra Fría y a la creación de empleo, en lugar de estarlo hacia la transformación de las capacidades militares europeas». En el mismo estudio, los autores indican las causas probables de que esto sea así: «Hoy, muchos programas de adquisiciones de defensa europeos son indirectamente programas de creación de empleo; los parlamentos europeos incorporan la retención de empleo en sus presupuestos de adquisiciones de defensa como un objetivo central incluso cuando estas políticas resulten en costes más altos que la adquisición de equipamiento de fuentes alternativas». Más adelante, los mismos autores identifican las principales causas por las que los Gobiernos actúan de esta forma, dando preferencia a sus propias industrias de defensa. Entre las causas identificadas figuran:

- Influencia en el PNB.
- Influencia en el nivel de empleo.
- Influencia en la base tecnológica e industrial propia.

⁴ HARTLEY, Keith: *A single European Market for defence equipment: Organisation and collaboration*. Centre for Defence Economics. Universidad de York.

⁵ *Given that defence budgets are unlikely to rise dramatically, and that the cost of new military technology is soaring, governments will need to extract more value out of each euro they spend. It therefore follows that they need to pay more attention to improving European cooperation on armaments. Greater cooperation in armaments could lead to significant benefits, including: better value-for-money for taxpayers, greater harmonization of military requirements and technologies, which helps different European forces to work together more effectively and a more competitive European defence industry. To achieve more effective armaments cooperation, European governments need to do a number of things such as pooling more resources, managing joint equipment programmes better, and in particular opening up their defence markets.*

KEOHNE, D.: «Towards a European defence market». *Chaillot paper*, n.º 113, noviembre de 2008.

⁶ FLORNAY, Michèle A. y SMITH, Julianne: *European defence integration: Bridging the gap between strategy and capabilities*. CSIS, octubre de 2005.

- Seguridad en el suministro.
- Salvaguarda de la tecnología propia.

Los mismos autores señalan que se debe hacer una mayor integración de la demanda en defensa ya que ello creará una menor estructura de costes.

Cuando los anteriores autores, al igual que muchos otros que escriben en la misma línea, hablan de ineficiencia en el Mercado de Adquisiciones de Defensa Europeo, están opinando desde un punto de vista aislado de la problemática de cada país.

Todos los países que se adhieren a una Alianza, tal como la OTAN u otra organización como la UE, lo hacen porque esperan recibir uno o varios bienes públicos o bienes colectivos que les procura dicha organización. En sus decisiones de inversión, cada estado busca maximizar la utilidad recibida. Esta utilidad es proporcionada por una combinación de bienes públicos, tales como los proporcionados por la UE y la OTAN, y de bienes privados exclusivos de cada estado.

Cuando se juzga la eficiencia o ineficiencia del sistema de adquisiciones de defensa de los estados europeos, el resultado del juicio dependerá del punto de vista y de los intereses políticos y económicos del que juzga. Desde el punto de vista de aquel que solo busca el logro del objetivo común de la Alianza o el logro de los objetivos de la Política Común de Defensa y Seguridad, es fácil llegar a la conclusión de que el gasto de defensa europeo se realiza de forma ineficiente. Los ejemplos de los tres programas de cazabombardero europeo, catorce vehículos blindados sobre ruedas o el número de fragatas diferentes de los que se están proveyendo las Fuerzas Armadas europeas son suficientes.

Cuando el juicio sobre el sistema de adquisiciones europeo se hace desde la óptica nacional y se introducen los intereses particulares de cada nación, el resultado del juicio puede ser diferente: estos intereses particulares de naciones soberanas pueden tener tanto o más peso para ese estado que el interés compartido con los demás. Además, el logro de estos intereses particulares puede bien facilitar, bien entorpecer, la consecución del interés común.

Teniendo en cuenta los intereses particulares de cada estado, puede haber países que no consideren el gasto ineficiente, aquellos para los cuales la defensa de los intereses comunes no coincide plenamente con la defensa de sus intereses particulares. Otros estados, por el contrario, verán que la defensa de los intereses comunes coincide plenamente con la defensa de sus intereses particulares. Los estados citados en primer lugar desearán llegar a una situación de compromiso entre la defensa de sus intereses particulares y la defensa del interés común; los países citados en segundo lugar tienen todos los motivos para empujar con

ahínco por la defensa máxima de los intereses comunes. La UE debería considerar el problema en su conjunto teniendo en cuenta, además del beneficio colectivo, el particular de cada país. Alguna combinación, difícil de acordar, de los intereses colectivos y los particulares daría una mejor evaluación de la eficiencia del gasto. Seguir empeñados en evaluar la eficiencia del gasto de defensa teniendo en cuenta únicamente la defensa colectiva e ignorando sistemáticamente la importancia de los intereses particulares no va a favorecer el progreso en esta materia, máxime cuando hay intereses particulares favorecidos por los intereses colectivos e intereses particulares penalizados por ellos.

Defensa europea e industria europea de defensa

En la literatura que se ocupa del tema son frecuentes las referencias a dos conceptos de validez dudosa. Estos son «defensa europea» e «industria europea de defensa».

La defensa es una característica de las organizaciones soberanas. La defensa pertenece a los estados soberanos y la ejerce su poder soberano. ¿Dónde radica la soberanía europea? ¿Quién es el soberano de Europa? La respuesta es que no existe ni soberanía ni soberano. A las pruebas me remito: no hay más que observar el ruidoso e ineficiente gallinero político que se manifiesta con motivo de la crisis del euro (mayo 2012); ¿se puede hablar de una «defensa europea» cuando no existe unión política real ni «soberanía» europea? A mi modo de ver, lo que existe es una alianza de soberanías nacionales y de «defensas» nacionales. La defensa seguirá siendo privativa de cada estado mientras no exista una unión política real, esto es, una soberanía europea. Y me atrevo a decir que eso va a ser así por muchos tratados, directivas y acuerdos que se firmen diciendo lo contrario. Si no hay unión política, la unión de las defensas nacionales en una defensa única no será capaz de soportar la menor dificultad y, lo que es peor, si se fuerza, puede acabar en un retroceso de lo alcanzado hasta ahora.

Europa no es un Estado como lo son los EE. UU. Crear una defensa europea antes de crear un Estado europeo es poner el carro delante de los bueyes. Aunque no debería sorprendernos, con el euro se ha hecho lo mismo y así nos va.

Si existiera un Estado europeo no habría partes de ese Estado con amenazas exclusivas como las que tiene España en sus ciudades del norte de África. Esta sería una amenaza compartida por todo el Estado. La invocación al concepto de defensa europea es tanto más sorprendente cuando surge, a menudo, de los que más se oponen a profundizar en la integración política (no a transferencias a Bruselas), económica (no al euro) y social de Europa (no a Schengen). En el hipotético caso de tal

Estado europeo, las grandes industrias dejarían de estar vinculadas a los actuales estados para adquirir un carácter genuinamente europeo. Indudablemente cada estado actual intentaría retenerlas dentro de su ámbito, tal y como ocurre en los EE. UU., pero el propio interés empresarial favorecería la adquisición de ese carácter europeo.

Respecto al concepto de «industria europea de defensa» ocurre algo parecido a lo que ocurre con el concepto «defensa europea». No existe una industria europea de defensa sino 27 industrias nacionales de defensa en la UE; no se puede hablar de una industria europea de defensa de la misma manera que se habla de una industria norteamericana de defensa. La utilización del término «industria europea de defensa» se da a menudo para defender bajo bandera del europeísmo los intereses de industrias de defensa completamente nacionales. En los EE. UU. una industria, tal como Raytheon, puede estar ubicada en Rhode Island, Texas o cualquier otro estado pero, ante todo, es una industria norteamericana. En Europa, con la excepción de la trinacional EADS (controlada por Francia y Alemania), las empresas de defensa tienen una vinculación nacional mucho más evidente que su vinculación a Europa. La vinculación de las industrias nacionales europeas de defensa con sus propios estados es evidente, y su cacareada vinculación con un Estado europeo inexistente no es más que estrategia comercial.

Beneficios de la colaboración en el ámbito europeo

Una vez discutida parcialmente la realidad o ficción de la defensa europea y de la industria de defensa europea, es necesario analizar los beneficios que se derivan de la colaboración en materia de defensa. En el siguiente apartado se hablará de los inconvenientes.

Los beneficios que se esperan de una política de adquisiciones colaborativa son⁷ los que siguen:

- Permite que los costes de desarrollo de sistemas de defensa complejos sean compartidos entre los estados participantes;
- permite asegurar economías de escala en la fase de producción de los equipos debido a las mayores cantidades requeridas;
- permite a los estados participantes adquirir equipamiento militar que no podrían adquirir por sí mismos por falta de posibilidades económicas y de capacidades técnicas e industriales;

⁷ Tomado de HEUNINCKX, Baudouin: «A primer to collaborative defence procurement in Europe: Troubles, achievements and prospects». *Public Procurement Law Review*, volume 17, issue 3, 2008.

- puede aportar beneficios operacionales derivados de la interoperabilidad y de la estandarización, dado que los estados participantes utilizarían equipos iguales;
- puede utilizarse para el logro de objetivos de política exterior común, tales como incrementar la cohesión de las alianzas en las que se desarrolle esta política;
- puede aportar estabilidad al desarrollo de armamentos, dado que los estados participantes están bajo presiones similares para no alterar sus pedidos o para retirarse de los programas, mientras que los programas puramente nacionales son cancelados más fácilmente por los respectivos Gobiernos;
- y permite a los estados participantes mejorar y mantener su base tecnológica e industrial de defensa mediante la transferencia de tecnología y trabajo compartido.

Para muchos estados europeos la única forma de acceder a sistemas complejos tales como aviones de caza es recurrir a comprar en el extranjero o la participación en programas de desarrollo y fabricación multinacional.

En el mismo artículo referenciado anteriormente se expone una tipología de programas colaborativos, a saber:

- *Comercio recíproco*, mediante el cual cada socio acuerda adquirir equipamiento complementario o sistemas desarrollados y producidos por otro socio, algunas veces bajo un concepto de «familia de sistemas».
- *Producción o coproducción cooperativa*, mediante la cual los contratistas de uno o más estados producen (a veces bajo licencia) un sistema de armas desarrollado por firmas de otro socio, principalmente en base a requisitos de este último.
- *Codesarrollo*, mediante el cual los contratistas de defensa de los estados socios desarrollan conjuntamente, y normalmente producen conjuntamente, un sistema de armas. En este caso, los estados socios tienen que armonizar sus requisitos militares.

Inconvenientes de la colaboración en el ámbito europeo

El apartado anterior presenta un resumen de los beneficios asociados a la realización de una política de defensa colaborativa. Pero, ¿qué inconvenientes puede acarrear a un miembro de la alianza u organización la realización de esa política de defensa colaborativa?

No todo es positivo para todos. Cuando, ante beneficios tan importantes como los mencionados en el punto anterior, y ante tanto defensor de la política de defensa colaborativa, esta no prospera, es necesario analizar las causas. En la literatura que trata el tema de la colaboración en defensa llama la atención el escaso número de artículos que se paran a analizar las causas de que la colaboración no prospere y mucho menos a justificarlas.

Los estados miembros de la OTAN o de la UE son estados soberanos que toman sus decisiones de gasto buscando, al igual que las personas, maximizar la utilidad obtenida. Esta utilidad es una función de la cantidad de bienes obtenidos para cada bien de interés. Cada estado tiene su propia función de utilidad, expresa o no, en la que los niveles de bienes conseguidos se combinan de distinta manera para determinar la utilidad global.

Un país puede invertir en sanidad, educación u obras públicas esperando obtener una utilidad parcial que contribuya del mayor modo posible a la utilidad de sus inversiones. También puede invertir en investigación en la esperanza de obtener un retorno consistente en un mayor nivel científico y tecnológico que redunde en la mejora del bienestar y riqueza de sus ciudadanos en el futuro. Además de muchas otras, el Estado también invierte en defensa porque, de diversas formas, esta inversión contribuye a proporcionar utilidad a la sociedad.

Entre todas las posibilidades de asignación de los recursos disponibles, el Estado, al igual que los individuos, determina cuál es el punto de máxima eficiencia en la asignación de recursos y la consecución de bienes. Siendo los recursos limitados, el aumento de asignación de recursos para la adquisición de un bien trae consigo la disminución del nivel de adquisición de otros bienes.

Las inversiones en defensa pueden proporcionar diversos tipos de utilidad. La más evidente es la de preparar fuerzas para combatir con éxito a un enemigo, existente o potencial, pero pueden existir más razones. En un periodo de paz estable, y previendo el fin del mismo, un Gobierno prudente no se despojaría de sus ejércitos, aunque posiblemente sí que los reduciría, y no renunciaría a su capacidad de rearmarse cuando fuera necesario. Por otra parte y aun careciendo de amenaza exterior, la capacidad industrial en defensa puede suponer una fuente de ingresos importante para el Estado, que no solo le permite mantener activas las industrias de defensa sino que le permiten un desarrollo tecnológico que puede extenderse a otras áreas de actividad civil con los consiguientes beneficios. Además, una industria de defensa capaz genera un empleo de alto nivel y entrada de divisas por exportación y reduce salida de divisas por importaciones. En un caso extremo, una industria de defensa que exporte la mayor parte de lo que produce, destinando muy poco de su producción al consumo del propio Estado, constituye una fuente de riqueza y proporcio-

na una utilidad ajena a la defensa del Estado. Por tanto, en la función de utilidad entran muchos distintos beneficios derivados de las inversiones en defensa (capacidad de dotar a los Ejércitos, seguridad de suministro, desarrollo tecnológico, fuente de divisas por exportaciones, etc.).

Como se ha mencionado, la función de utilidad es diferente para cada estado. Así, habrá países que otorguen un gran peso a la disuasión frente al enemigo común (bien público) y poco peso a la disponibilidad de una industria armamentística y de tecnología. Podría ser el caso de un país que base su riqueza actual y futura en la extracción de recursos naturales tales como el petróleo, para el cual la amenaza común se siente muy cercana, y que prefiere comprar la seguridad que le brinda una alianza en vez de procurársela por sí mismo. En otro sentido, puede existir un estado para el cual la amenaza común, si bien existente, es muy débil, lejana o improbable y en el que, por el contrario, la supervivencia y el bienestar se apoyen en el desarrollo y disponibilidad de una tecnología que le permita exportar tanto armamento como otros productos de alta tecnología.

Los inconvenientes de una política de defensa colaborativa se presentan cuando, con el fin de incrementar el bien público proporcionado por la organización supranacional (OTAN o UE) disminuyendo sus costes unitarios, es necesario reducir el nivel de consecución de otros bienes asociados a la defensa como los que se han mencionado en las líneas anteriores (defensa frente a amenazas exclusivas, PNB, empleo, incremento de exportaciones, disminución de importaciones, desarrollo tecnológico, seguridad de suministro, etc.). Es decir, por un lado se incrementa la consecución de un bien, el bien proporcionado por la alianza, pero por otro lado se disminuyen los niveles de consecución de otros bienes.

Mientras un estado, sin ser coaccionado, pueda decidir cómo invierte sus recursos, lo hará de forma que maximice la utilidad y si, en esta, los factores arriba mencionados de PIB, empleo, desarrollo tecnológico, balanza de pagos y seguridad de suministro pesan más que los beneficios proporcionados por la colaboración mencionada en el punto anterior, este estado no se sumará, al menos con entusiasmo, a una política colaborativa en materia de defensa.

Diversos tipos de presiones externas pueden modificar sustancialmente la función de utilidad de tal forma que las ventajas superen a los inconvenientes. Desgraciadamente, la situación actual de España (junio 2012) condiciona mucho su libertad de actuación y su capacidad de resistir a presiones.

Proteccionismo y libre mercado

Desde los comienzos de la Revolución Industrial y aun antes, no ha habido un solo país que no se haya servido de prácticas proteccionistas para

desarrollar o preservar su tejido económico, tanto en el sector primario (p. ej., protección frente a las importaciones de grano barato) como en el secundario (p. ej., protección frente a importaciones de hierro o maquinaria) como en el terciario (p. ej., protección de las actividades de transporte marítimo y financieras). Este proteccionismo, que ha supuesto un coste añadido para algunos ciudadanos y un beneficio para otros, se ha impuesto con la idea de beneficiar a siguientes generaciones de ciudadanos del propio estado.

Los EE. UU. de Norteamérica impusieron, desde el comienzo de su existencia, un fuerte proteccionismo a su economía que sirvió para su potente desarrollo económico y para evitar convertirse en un simple proveedor de materias primas baratas (situación de monoposonio⁸) del Imperio británico, cosa que ocurría mientras era colonia británica y que siguió ocurriendo con otros territorios que siguieron siendo colonias. Hasta finales del siglo XIX, el proteccionismo norteamericano no se debilitó. Se debilitó en el primer tercio del siglo XX y se volvió a imponer con fuerza con la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia. Hoy día, las barreras que se plantean en EE. UU. a las industrias de defensa no norteamericanas siguen siendo enormes. La situación es totalmente asimétrica.

Fue Adam Smith quien predicó el evangelio del libre comercio que, como ejemplo, los primeros presidentes norteamericanos rechazaron de plano. Hay que tener en cuenta el entorno de supremacía manufacturera y comercial del Imperio británico en el que se escriben y se postulan las teorías de Adam Smith. En la situación –segunda mitad del siglo XVIII– en que se escribe *La riqueza de las naciones*, el Imperio británico solo podría perder si admitía el proteccionismo de los estados y, por el contrario, tenía mucho que ganar defendiendo el libre comercio. Eso sí, comercio en buques británicos, con casas de contratación británicas y seguros británicos, todo ello gracias a su total dominio de los mares. Los EE. UU. se opusieron radicalmente a este dominio y a abrir sus mercados a los productos manufacturados británicos y el resultado es bien conocido, un desarrollo industrial sin precedentes. ¿Que en el entorno norteamericano se conjugaban circunstancias que permitieron su enorme desarrollo? Evidente. Pero circunstancias parecidas se daban en otros lugares, como las colonias lealistas del norte y las repúblicas sudamericanas, y sus resultados no fueron ni siquiera parecidos. Una de las diferencias fundamentales con los EE. UU. en el caso de las colonias lealistas del norte fue la apertura de sus fronteras a los productos manufacturados británicos, así como las prohibiciones de elaborar sus propias manufacturas y comerciar. En el caso de la India se prohibió también la manufactura de textiles de larga tradición.

⁸ Situación comercial en que hay un solo comprador para determinado producto o servicio (DRAE).

Si examinamos el progreso de la Revolución Industrial en Europa, podremos comprobar que el desarrollo de grandes potencias industriales como Alemania, Francia o Italia ha estado caracterizado por la imposición de fuertes medidas proteccionistas contra la entrada de productos manufacturados procedentes de otros estados. Productos que, siendo de mejor calidad, menor precio o ambas cosas a la vez, hubieran acabado con la producción propia si esta no hubiera sido protegida por fuertes tarifas o prohibiciones absolutas de importación. Hoy en día, las naciones citadas ocupan las posiciones industriales más avanzadas de Europa. Aun así, algunas de ellas, como Francia, defienden lo que se podría catalogar como pseudolibre mercado de defensa más que como libre mercado; no se puede catalogar de otra forma el mecanismo de *preference communitaire* que defiende Francia para que se abran las fronteras europeas a sus productos de defensa pero se cierren a los norteamericanos, surcoreanos o japoneses.

Las virtudes del libre comercio solo son ciertas en determinadas condiciones, posiciones de partida no muy dispares y existencia de ventajas competitivas para todos los participantes. Los peligros pueden ser enormes para aquellos que parten de una posición de menor desarrollo y que no estén en situación de explotar ninguna «ventaja competitiva». Es posible que estos se vean abocados a un empobrecimiento progresivo que acabe sumiéndolos en una situación de permanente servidumbre a los participantes más aventajados.

No abundan en la historia casos de naciones que, partiendo de un bajo nivel de desarrollo industrial, hayan abierto totalmente sus fronteras a los productos de las naciones desarrolladas y hayan sido capaces simultáneamente de conseguir su propio desarrollo industrial. Japón, después de la amenaza del comodoro Perry, abrió parcialmente su comercio a los EE. UU. por lo que podría considerarse como uno de esos pocos casos, pero hay que tener en cuenta que la enorme distancia entre los dos países hacía que existiera una barrera natural a la invasión del mercado japonés por parte de los productos norteamericanos. Japón, aun abriendo teóricamente sus mercados al comercio norteamericano, consiguió un desarrollo industrial destacable.

En resumen, las virtudes del libre comercio no constituyen un dogma universal. El libre comercio solo puede desarrollar sus grandes virtudes en unas condiciones de contorno determinadas, no en cualquiera.

Hay que destacar que en el caso de la industria de defensa, el propio Adam Smith, apóstol del libre comercio, hace una salvedad para advertir: «Es importante que el Reino dependa tan poco como sea posible de sus vecinos para las manufacturas necesarias para su defensa».

Cuando en el escenario actual europeo se alzan voces clamando por la necesidad de incrementar la «eficacia europea» en adquisición de arma-

mentos mediante la aplicación de los principios del libre comercio, uno no puede por menos que sospechar. Sorprendentemente, el Reino Unido, quien más aboga por derribar las barreras y la necesidad de integrar la demanda, en un llamativo acto de devoción europeísta, es quien menos proclive se muestra a incrementar la integración política y económica europea. Curiosamente también, la situación de la industria británica de armamentos es tal que hay quien compara su posición con la del Deutsche Bank en el panorama bancario europeo.

El justo retorno y los *offsets*

Dos de las cuestiones que surgen más frecuentemente cuando se habla de mejorar la eficiencia de los programas multinacionales de defensa son el «justo retorno» y los *offsets*. Se califica a estos mecanismos de ineficientes, distorsionadores del mercado e innecesarios. La primera y segunda son ciertas, desde cierta perspectiva; la tercera, no.

Mediante el mecanismo de «justo retorno» se asegura a cada estado participante en un programa multinacional que a su industria le será asignada un parte aproximadamente igual a la contribución que ese estado haga al programa.

Este sistema introduce, efectivamente, dificultades y encarecimientos en el programa y, además, es altamente probable que las industrias a las que les sean asignadas partes de los contratos no sean las que mejor podían realizarlo. Todo ello es cierto; el justo retorno introduce ineficiencias pero estas ineficiencias son necesarias. Y ello porque los potenciales estados participantes en el programa que pudieran tener la certeza, o alto grado de sospecha, de que sus aportaciones no regresarían a sus empresas, se abstendrían de participar en el programa. Con ello, es muy probable que el programa no prosperase.

Si no hay justo retorno en un programa de adquisición multinacional, los estados más adelantados, al tener más tecnología y, por tanto, una industria más competitiva, se adjudicarán una proporción del programa mayor que su participación financiera. Con esto, aumentarán su ventaja tecnológica e industrial que se manifestará en el siguiente programa multinacional. Al cabo de cierto tiempo, los estados que no estaban en primera fila pero que tenían una cierta capacidad industrial y que han aportado fondos a programas multinacionales, acabarán perdiendo totalmente esa capacidad tecnológica y quedándose, como mucho, relegados a las labores de mínimo valor añadido. Estos estados que partieron con ciertas capacidades tecnológicas e industriales pero no en cabeza acabarán como meros contribuyentes financieros, expulsados de la posibilidad de ser proveedores.

Las pérdidas que esto supone no solo afecta al bienestar y nivel de riqueza nacional sino, y hay que resaltarlo aquí, a la capacidad de defensa frente a conflictos exclusivos, en los que aquellas capacidades de nivel intermedio que se han perdido hubieran sido suficientes para defender los intereses nacionales.

Es un hecho que España ha desarrollado, en los últimos veinte años, unas capacidades tecnológicas e industriales importantes en los campos aeroespacial y de defensa gracias, entre otros, a programas nacionales en los que España participó financieramente y en los que se aplicó el principio de justo retorno. Sin la aplicación de este principio, existiría un abismo tecnológico entre España y los países europeos más avanzados. Por tanto, el justo retorno no es malo en sí mismo, depende de cómo se aplique y las condiciones que se exijan al que lo recibe. En el caso de España, ha sido esencial para la creación de un tejido tecnológico e industrial; pero esto, que ha aumentado la competitividad de la industria española, no gusta a los que sufren la aparición de un nuevo competidor.

Por otra parte, cada vez es más común y generalizado en todo el mundo que un estado que realiza una adquisición de equipamiento a otro país con tecnología más adelantada en ese tipo de equipamiento le exija una compensación en términos de transferencia tecnológica. Este es un precio que el que quiere vender tiene que pagar, aún a sabiendas de que con el tiempo ese cliente se puede convertir en competidor, en parte ayudado por la transferencia de tecnología efectuada. Si esto es así entre países no aliados de tal forma que la distancia tecnológica entre vendedor y comprador tiende a acortarse, ¿cómo se podría aceptar que, dentro de la UE, aumentaran las distancias tecnológicas entre los países contribuyentes a un mismo programa? ¿Cómo se podría aceptar el favorecimiento del desarrollo tecnológico de un estado no miembro, por ejemplo Brasil, y negárselo a un estado miembro?

El justo retorno puede producir ineficiencias y habrá que introducir mecanismos para reducirlas y, si fuera posible, anularlas pero lo más ineficiente es la cancelación del programa multinacional que es lo que en muchos casos ocurrirá si no hay justo retorno. Hay que arbitrar mecanismos, y el justo retorno es uno de ellos, que aseguren que los programas multinacionales son relaciones «ganador-ganador».

Como muestra de que incluso los que más presumen de liberales tratan de asegurar los equilibrios y compensaciones, el tratado de cooperación en materia de defensa franco-británico de 2010 contiene una cláusula que urge a ambas partes a adquirir más productos del otro. La cláusula parece ser un aviso a los franceses de que, para que la asociación funcione, Francia deberá dejar de proteger a sus empresas de defensa de la competencia británica. Curioso liberalismo ese que no admite que una parte vaya más deprisa que la otra.

Influencia del *lobby* industrial europeo

En su discurso de despedida de enero de 1961, el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower dijo:

En los consejos de gobierno debemos guardarnos de la obtención de influencia no justificada, ya sea por activa o por pasiva, por parte del complejo industrial militar. El potencial para la perniciosa acumulación de poder en manos ilegítimas existe y no cesará de existir. No debemos permitir jamás que el peso de esta influencia ponga en peligro nuestras libertades ni nuestros procesos democráticos. No debemos dar nada por garantizado. Una ciudadanía bien informada y vigilante es la única manera de inducir el correcto engranaje de la inmensa maquinaria de defensa industrial y militar con nuestros métodos y objetivos pacíficos, con el fin de que la seguridad y la libertad puedan prosperar a la vez.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, a raíz del final de la Guerra Fría, el gasto mundial en defensa cayó en un 30% aproximadamente, planteando un escenario totalmente nuevo a las industrias de defensa. Simultáneamente, la aparición de las industrias norteamericanas en el mercado mundial en la década de los 90 supuso una dura competencia para las industrias de defensa europeas con importantes cifras de exportación hasta ese momento. La concentración de la industria de defensa americana realizada en la misma década plantea aún una mayor competencia a la industria europea.

Con el fin de poder hacer frente a la competencia norteamericana, a partir de 1997 se producen varias iniciativas, tales como la LOI⁹ y la OCCAR¹⁰, que buscan una consolidación de la industria europea de defensa. Después de numerosas vicisitudes, hoy día el panorama europeo de defensa se compone de cuatro importantes firmas con actividad en todas las ramas de la defensa: BAe Systems, EADS, Thales y Finmeccanica.

La industria europea de defensa efectúa una activa labor de *lobby* ante la UE para mejorar las condiciones del Mercado de Defensa Europeo. Las grandes industrias citadas efectúan actividades de *lobby* independientemente pero también, junto a muchas otras empresas del sector, a través de la Asociación Europea de Industrias de Espacio y Defensa (ASD) con sede en Bruselas así como otras organizaciones y grupos, tales como el Kangaroo Group¹¹. Es notable la facilidad de acceso de las cuatro em-

⁹ Carta de Intenciones para una Reorganización de la Industria de Defensa (*Letter of Intent, Loi*).

¹⁰ Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (*Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement, OCCAR*).

¹¹ El Grupo Canguro es un foro informal, con sede en Bruselas, en el que políticos, parlamentarios y funcionarios de la UE e interlocutores sociales se reúnen para inter-

presas citadas, así como de otras empresas de defensa, a los niveles de decisión de la UE. La misma creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA) se hizo a instancias de las grandes industrias de defensa. Estas cuatro grandes empresas y ASD están, en gran parte, determinando la agenda de la política industrial de defensa europea.

Miles de *lobistas* ejercen actualmente su influencia en las instituciones de la UE. La mayor parte de ellos trabajan desde oficinas situadas en las cercanías del Parlamento Europeo. El poder de las instituciones europeas, sus complejos procedimientos y falta de transparencia, combinados con su total dependencia de fuentes externas para consejo e información, hacen de Bruselas un paraíso para los *lobistas*.

Después de la firma del Tratado de Lisboa en 2007, la UE se ha convertido en una alianza militar con una infraestructura que incluye, entre otros, la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Directivas europeas que afectan a adquisiciones de armamento y al comercio de armas, proyectos de colaboración en armamentos y numerosas iniciativas que benefician a las industrias de defensa en los campos de investigación en seguridad y espacio tienen como resultado que las políticas de la UE supongan miles de millones de euros para la industria de armamentos. Para la industria europea de armamentos, hacer *lobby* en Bruselas se ha convertido en una actividad cada vez más importante.

La UE y la industria europea de defensa tienen intereses coincidentes basados en su visión de «una fuerte industria sirviendo de soporte a una fuerte política de defensa de la UE». Los *lobistas* de la industria de defensa utilizan diversos canales para mantener esta asociación con los órganos de decisión de la UE, incluyendo el estar presentes en grupos de asesoramiento para influir en decisiones presupuestarias y estrategias políticas, pertenencia a *think tanks* y otras organizaciones que aseguren un íntimo contacto con los políticos decisorios.

Si bien la actividad de los *lobbies* industriales de defensa ya era muy activa en Bruselas anteriormente debido a la presencia de la OTAN, la transformación de la UE en un importante poder en las políticas de seguridad y defensa, en parte precisamente debido a la actividad de los *lobbies* armamentísticos, ha aumentado la atracción de Bruselas para la industria de armamento. Hay que destacar que las actividades de *lobby* son legales (en Europa, no en España), estando sometidas a un conjunto de reglas. No obstante, con el actual déficit democrático de la UE, el hecho de que esté fuertemente influida por las agendas de las grandes corporaciones ofrece una negativa imagen de la institución.

cambiar información y puntos de vista sobre los temas del día e idear nuevas iniciativas para el desarrollo de la Unión Europea.

Obligaciones y restricciones que impone la pertenencia a la OTAN

El Tratado de Washington¹², o Tratado de la Alianza Atlántica, establece en su artículo 5 la obligación de asistencia mutua en caso de que uno de los estados aliados sufra una agresión. En su artículo 6, el Tratado establece qué es lo que se considera ataque armado contra una o varias de las partes firmantes¹³. Estos dos artículos establecen un compromiso de defensa colectiva de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁴. Sin embargo, al incorporarse España a la OTAN el 30 de mayo de 1982 y no modificarse el artículo 6, quedan fuera de la defensa colectiva las plazas de soberanía del norte de África.

Con el fin de la Guerra Fría, los fines y ámbitos de actuación de la Alianza se fueron modificando. El Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization, adoptado en la Cumbre de Jefes de Estado de Lisboa de 19 y 20

¹² Art. 5:

Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

¹³ Art 6:

A efectos del art. 5 se considera ataque armado contra una o varias de las Partes, un ataque armado contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada región (texto original modificado al dejar de ser Argelia una posesión francesa).

¹⁴ Ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

de noviembre de 2010, establece¹⁵, en su artículo 20, la posibilidad de que la OTAN se involucre donde sea posible y cuando sea necesario para impedir crisis, gestionar crisis, estabilizar situaciones posteriores a conflictos y apoyar a la reconstrucción. Hay quien opina que esta ampliación del ámbito de actuación geográfico de la OTAN implica que las plazas de soberanía pasan a estar también comprendidas en el ámbito de la defensa colectiva. Sin embargo, el caso es que el artículo 6 no ha sido modificado, cosa que sí se hizo cuando Argelia dejó de ser posesión francesa. Además, la ampliación de ámbito geográfico de actuación parece estar orientada a la prevención y gestión de crisis en las que no están directamente implicados los socios de la Alianza y no a ampliar el ámbito geográfico de la defensa colectiva contemplada en el artículo 5.

Dado que la situación no es clara, España, al plantearse sus necesidades de equipamiento para la defensa deberá obtener la certeza absoluta de que las ciudades autónomas del norte de África están bajo la cobertura de la defensa colectiva y si no obtiene esa certeza, deberá equipar sus fuerzas teniendo en cuenta las amenazas a esos territorios.

La pertenencia a la OTAN impone sobre España la obligación de asistencia colectiva contemplada en el artículo 5. Esta obligación conlleva la obligación de cada miembro de dotarse de los medios militares que, en razón de su potencial económico, le permitan proporcionar una asistencia razonable. Esta obligación de equiparse de forma adecuada para respetar los compromisos impone restricciones de gastos en otras áreas. Sin embargo, no está descrita la forma ni los medios con los que España va a hacer honor a este compromiso.

La defensa colectiva en la UE

Para entender el grado de integración actual de la Unión Europea se puede obviar todo lo anterior al Tratado de Maastricht y comenzar la exposición con este tratado.

Mediante el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 en la localidad holandesa de Maastricht, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, se establecen unos objetivos mucho más ambiciosos que los objetivos económicos de las Comunidades previamente existentes, dotándolo de un importante contenido político. Este Tratado de la Unión Europea (TUE) crea la Unión Europea (UE). Con este tratado se adoptan el sistema de cooperación para la Política Exterior y de Seguridad Común

¹⁵ *Security through crisis management*, 20: Crises and conflicts beyond NATO's borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.

(PESC) y, dentro de este esquema, se crea la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se acuerda que sea la Unión Europea Occidental (UEO) previamente existente quien se encargue de ejecutar las decisiones relativas a la defensa que generase la PESC.

En el Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999, se adoptan medidas para dotar a la UE de unas capacidades concretas en materia de defensa que quedan expresadas en el Helsinki Headline Goal y que buscan el desarrollo y disponibilidad de una Fuerza Europea de Acción Rápida. Estas capacidades concretas se deberán alcanzar por contribuciones voluntarias de los estados miembros. Al considerarse alcanzados los objetivos del Helsinki Headline Goal en 2004, se establecen unos nuevos objetivos de capacidades militares a alcanzar en 2010.

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Roma) y el Tratado de Maastricht (TUE) creando un nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por el mismo Tratado de Lisboa estos Tratados, TUE y TFUE, junto con la «Carta de los Derechos Fundamentales», constituyen elementos jurídicamente vinculantes para todos los estados miembros.

Los compromisos nacionales con la UE que suponen restricciones a algún aspecto de la soberanía de los estados están contemplados en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Es, por tanto, a estos dos textos, TUE y TFUE, a donde nos debemos dirigir para conocer los compromisos adquiridos con la Unión Europea y las cesiones de soberanía efectuadas a la UE, incluidas naturalmente las que afectan a la defensa.

El título V del TUE, capítulo 1, «Disposiciones generales relativas a la acción exterior común», declara una serie de principios y fines de la acción exterior de la Unión, no suponiendo ninguno de ellos una obligación de asistencia o ayuda militar a la Unión o a otros países miembros.

Es en el TUE, capítulo 2 del mismo título V, en donde se entra más claramente en materia relativa a la defensa. Así, el artículo 24, apartado 1, establece la competencia de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la cual abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que «podrá» conducir a una defensa común. Se contempla la posibilidad de alcanzar en un futuro, no se sabe cuán lejano, una «defensa común». Sin estar claramente expresado qué se entiende por «defensa común», se asume que se entiende un grado elevado de integración de las capacidades de defensa, situación no existente por ahora.

El TUE, artículo 28, apartado 1, establece: «Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias. Estas fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración.» Se entiende, en función de lo establecido por el artículo 24 del TUE, que tales decisiones se adoptan por unanimidad de tal forma que a ningún estado miembro se le puede imponer la participación en una acción operativa que juzgue contraria a sus intereses. Un estado miembro podría vetar la realización de tal acción operativa. Sin embargo, una vez adoptada una decisión por el Consejo, esta será vinculante para los estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.

El artículo 31, apartado 1, párrafo segundo, del TUE establece:

En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

En este caso y a tenor de lo establecido en el artículo 41, apartado 2, segundo párrafo, el estado miembro cuyo representante en el Consejo haya efectuado una declaración formal de abstención no estará obligado a contribuir a la financiación de la acción que conlleve la decisión adoptada.

Ya dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), el TUE, artículo 42, apartado 1, establece que la PESC ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares a los cuales podrá recurrir la Unión 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. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los estados miembros.

En su apartado 3, el mismo artículo establece que los estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Sin embargo no se dice nada sobre quién establece los «cuánto», «qué», «cómo» ni «dónde», de lo que parece que se deja al criterio de los estados participantes el decidir estas cuestiones. Se entiende

que estos medios citados se proporcionarán voluntariamente, ya que no se establece ningún mecanismo de asignación de cargas ni se plantea hacerlo en el futuro. Hay que resaltar la ausencia de referencias a defensa colectiva o asistencia mutua entre los estados miembros.

Es en el TUE, artículo 42, apartado 2, primer párrafo, en donde aparece la posibilidad futura de una política común de defensa que conducirá a una defensa común. Textualmente establece:

La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta 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.

Al establecerlo como posibilidad futura, queda claro que hoy por hoy no existe un mecanismo de defensa común que plantee obligaciones irrenunciables de proporcionar fuerzas para la ejecución de la PCSD.

Para resolver posibles interferencias con la pertenencia a la OTAN de muchos de los estados miembros, el TUE, en el mismo artículo 42, apartado 2, segundo párrafo, establece:

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.

Es en el artículo 42, apartado 7, párrafo primero del TUE en donde se menciona por primera vez la obligación de asistencia mutua entre los estados miembros en el caso en que uno de ellos sufra agresión armada en su territorio:

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.

Este artículo se puede considerar equivalente al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte y establece lo que en el Tratado del Atlántico Norte se conoce como «defensa colectiva». No se debe confundir la defensa colectiva, esto es, obligación de asistencia mutua, con defensa común,

esto es, integración de fuerzas y puesta a disposición de una autoridad supranacional.

El mencionado artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas es el que establece el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas. En su segundo párrafo, el anterior artículo 42, apartado 7 del TUE establece:

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 esta.

En resumen, de lo expresado en el TUE únicamente de la obligación de asistencia mutua, expresada en el artículo 42, apartado 7, se puede derivar la existencia de una obligación de preparación y equipamiento para poder proporcionar la mencionada ayuda y asistencia. No obstante, queda al criterio de cada país dotarse adecuadamente para cumplir este compromiso.

La cláusula de solidaridad contenida en el título VII, artículo 222 del TFUE solo impone que los estados miembros actúen conjuntamente con espíritu de solidaridad si un estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Nada se dice de obligaciones de asistencia en caso de que un estado miembro sea atacado militarmente por otro estado.

Régimen intergubernamental de adquisiciones de defensa

La legislación existente en la Unión Europea ha tratado de dar a las transacciones del Mercado de Defensa Europeo el mismo tratamiento que a cualquier otro mercado. Sin embargo, desde el tratado fundacional y a lo largo de los sucesivos tratados, no se han podido suprimir los artículos que protegen la soberanía nacional en aspectos de seguridad y defensa y hoy día esa situación permanece.

Las normativas nacionales otorgan espacio, en general, para que las autoridades nacionales de contratación protejan, de una u otra manera, a su industria nacional. Las preocupaciones nacionales están claramente expresadas en la principal ley europea: artículo 346 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU), antiguamente artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea¹⁶, el cual proporciona un margen

¹⁶ Artículo 346:

1. Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes:
 - a. Ningún estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;

de maniobra a los estados miembros para excluir las adquisiciones de defensa de las reglas normales del mercado interno. La interpretación del artículo 346 por parte del Tribunal de Justicia de la UE deja claro que este privilegio no es ilimitado.

Tanto la Comisión Europea (CE) como la EDA han asumido el desafío de afrontar la situación actual. Desde un punto de vista regulatorio, se han emitido una serie de instrumentos de naturaleza normativa e interpretativa:

- La Directiva de Adquisiciones de Seguridad y Defensa 2009/81, del 13 de julio de 2009,
- la Directiva de Transferencias Intracomunitarias, del 6 de mayo de 2009, y
- la Comunicación Interpretativa del artículo 296 del TCE, de 7 de diciembre de 2006.

El conjunto de exclusiones permitido por el artículo 13 de la Directiva 2009/81 que incluye, sin entrar en detalle excesivo, los contratos adjudicados por organizaciones internacionales o bajo sus reglamentos, contratos para actividades de inteligencia, adquisiciones cooperativas, adquisiciones Gobierno a Gobierno y actividades de I+D, limitan el impacto esperado dado que el porcentaje de gastos de defensa a los que en la práctica se aplica la directiva está, con mucha probabilidad, muy lejos de constituir la mayor parte de la «tarta de la defensa».

La apertura del mercado de equipos de defensa a la competencia total implica también claros riesgos. Algunos de los nuevos estados miembros que abrieron y/o privatizaron este sector después de realizar la transición política se han dado cuenta ahora de que la consecuencia ha sido una severa pérdida de capacidades y un radical descenso de su fuerza industrial y competitividad.

La Dirección de Industria y Mercado de la EDA está enfocada hacia la creación de un mercado de equipos de defensa europeo competitivo principalmente mediante la creación de un Régimen Intergubernamental de Adquisiciones de Defensa.

-
- b. todo estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

El Régimen Intergubernamental de Adquisiciones de Defensa (IRDP) entró en vigor el 1 de julio de 2006. El Régimen está compuesto por:

- El Código de Conducta de Adquisiciones de Defensa, para contratos gubernamentales, de 21 de noviembre de 2005. Cubre las adquisiciones de equipos de defensa allí en donde las provisiones del artículo 346 del TFEU son aplicables.
- El Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro para oportunidades de industria a industria (tanto contratistas principales como subcontratistas para subsistemas y componentes). Fue aprobado por los ministros de Defensa el 15 de mayo de 2005.

La característica más importante del IRDP es que es *voluntario y no vinculante*.

En relación a la legislación europea en materia de defensa, se puede adoptar cualquiera de estas tres líneas generales de supervivencia:

- La primera, solo alcanzable para los estados más industrializados de Europa, consiste en tratar de mantenerse en la primera línea del desarrollo armamentístico y aumentar la competitividad de la propia industria mediante el suministro de equipamiento no solo al propio país sino a otros estados europeos. Es el «tú no fabricas, yo fabrico lo mío y lo tuyo, y tú me lo compras». Por desgracia, esta línea está vetada para España; en ninguna lista corta de futuros suministradores de armamento europeo aparece España por razones obvias. La intención de los grandes es clara: España debe engrosar el batallón de las naciones que pagan pero no fabrican.
- La segunda línea consiste en buscar los huecos existentes en la legislación, tales como el artículo 346 del TFUE, y tratar de sobrevivir entre esos huecos. La tarea parece difícil y con corta vida. Los grandes irán tapando todo resquicio existente en la legislación. Esta línea exige un conocimiento de los vacíos existentes y una intensa actividad política conducente a evitar que sean suprimidos.
- La tercera línea, posiblemente la más prometedora para España, consiste en fomentar el concepto de «islas de colaboración» propuesto por Valasek¹⁷. Las islas de colaboración son pequeños grupos de estados que, gracias a ciertas afinidades culturales, intereses, tamaño, grado de desarrollo industrial, etc., pueden establecer programas conjuntos de colaboración en áreas concretas. En el mismo artículo referenciado, España está definida como estado solitario, en el sentido de que no existen otros estados tan próximos a España que faciliten esta vía. Sin embargo, España ya ha desarrollado programas de

¹⁷ VALASEK, Tomas: *Surviving Austerity. The case for a new approach to EU military collaboration*.

colaboración de la industria naval con Holanda. Otros estados, también excluidos de los cuatro grandes tales como Polonia, Noruega, Suecia, Finlandia y Portugal, además de Holanda, pudieran estar interesados en formar islas de colaboración con España.

Conclusiones

El Estado español tiene la obligación, establecida en la Constitución, de defender todos sus territorios. Ningún tratado internacional exime de esta obligación. Las ciudades de Ceuta y Melilla no están cubiertas por el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, y suponer que sí lo están es peligrosamente ilusorio.

El Estado español, igualmente, tiene la obligación constitucional de promover el desarrollo económico y social de la nación; esto incluye el mantenimiento de la capacidad industrial en materia de defensa. Ningún tratado internacional exime de esta obligación.

La evolución de la política de la UE en materia de defensa está fuertemente condicionada e influida por la acción y los intereses de las grandes corporaciones europeas. Conviene ser conscientes de esta realidad para evitar aceptar per se la ecuanimidad de los funcionarios europeos.

España debe conocer, hacer uso y explotar al máximo los espacios existentes en los acuerdos, tratados y legislación europea que le permitan mantener y desarrollar su industria armamentística.

España está situada en un grupo de países intermedios, dentro de la Unión Europea, con limitada capacidad de influencia por sí sola en la evolución de la legislación europea. Por tanto, debe esforzarse en encontrar socios en países de características e intereses similares con los que desarrollar «islas de colaboración» en el terreno del desarrollo de armamentos y promover con ellos la generación de grupos de presión con el fin de actuar proactivamente ante las instituciones europeas en defensa de sus intereses.

Descripción y análisis de los conceptos «smart defence pooling and sharing»

Daniel Acuña Calviño

Capítulo segundo

El objetivo de este capítulo es la definición de los conceptos de *smart defence* y *pooling and sharing*, desde su formulación hasta el momento de escribir este Documento. Aunque de vida relativamente corta, estos conceptos han ido evolucionando y enriqueciéndose mutuamente a medida que desde diversos foros se han ido añadiendo ideas y conceptos alrededor de los mismos.

Pretendemos dar una definición lo más precisa posible de ambas ideas así como también identificar aquellos matices que las diferencien de alguna manera. Por lo tanto, en el marco del Documento, este capítulo contribuirá a entender las motivaciones que han estado detrás de las ideas de la OTAN y de la UE y, por tanto, a que el lector pueda tener su propia opinión sobre las mismas.

Smart defence

Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN

Como ya se ha explicado con más detalle en el capítulo anterior, en la Conferencia de Lisboa de Noviembre de 2010, los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OTAN introdujeron la definición de un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza.

Además de muchas otras interesantes ideas, en dicho concepto estratégico se realiza una llamada a las naciones para una colaboración más estrecha en el desarrollo de capacidades militares, minimizando las duplicidades y maximizando el coste-eficacia de las mismas de forma que sus ciudadanos puedan obtener más capacidades en el ámbito de la defensa y seguridad con menos recursos económicos aplicados por cada una de las naciones individualmente. Como en alguna ocasión ha dicho el secretario general de la OTAN, Rasmussen, se trata de que una crisis financiera no se transforme en una crisis de seguridad¹, especialmente en Europa.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN establece directrices concretas para su aplicación en la mejora de las siguientes capacidades:

- Permitir una mayor capacidad de despliegue de fuerzas multinacionales.
- Crear nuevos mecanismos para compartir los costes operacionales.
- Promover la cooperación industrial en defensa y la coordinación entre la OTAN y la Unión Europea.

Respecto a este último punto, aunque la OTAN no juega un rol como tal en las regulaciones industriales y de comercio internacional, indirectamente sí lo juega mediante la promoción de la adquisición por parte de sus miembros de material interoperable y disponible para ser usado por fuerzas combinadas de la OTAN. Indudablemente, desde el lado de la demanda, la OTAN puede establecer condiciones para la adquisición de sus materiales que favorezcan la cooperación entre industrias proveedoras de varios países miembros de la Alianza.

Concepto OTAN de smart defence

Como ya se ha comentado en capítulos anteriores, *smart defence* (SD) es una respuesta a un contexto económico progresivamente austero en general en todos los países miembros de la Alianza Atlántica. Ya se han dado en el capítulo I algunas cifras sobre los gastos en defensa en los países miembros de la Alianza y se ha podido comprobar cómo, a partir de la crisis económica de los últimos años, los ya parcos, en términos relativos, presupuestos de defensa de los países europeos de la Alianza han ido evolucionando a la baja con mayor intensidad.

En términos relativos, la aportación de los EE. UU. a la Alianza en los últimos años se ha incrementado respecto a la correspondiente a sus socios europeos. Mientras que tradicionalmente se había mantenido siempre por debajo del 50% del gasto total en defensa de la OTAN, en el 2011 ya

¹ Rasmussen, Anders Fogh: *Speech at the Munich Security Conference 2011.*

se encuentra en el entorno del 75%, y ello a pesar de los recortes del Pentágono en los presupuestos de defensa. Por otra parte, en paralelo, los intereses geoestratégicos de los EE. UU. han ido evolucionando hacia otros diversos focos de interés y muy especialmente hacia el Extremo Oriente por la importancia de sus intereses en la zona y las potenciales amenazas emergentes en la misma. Estas dos circunstancias han hecho que la propensión al mantenimiento del statu quo en términos de aportaciones relativas de los EE. UU. en la OTAN haya cambiado sustancialmente y que, por tanto, trate de encontrar mecanismos para que sus socios necesiten menos de dichas aportaciones para las capacidades necesarias en la defensa colectiva.

Otro riesgo también apuntado es la posibilidad de que Europa se divida en dos grupos de naciones, las que contribuyen a la seguridad colectiva y otras que se quedarían progresivamente detrás. Esta situación, a largo plazo, no es sostenible y podría derivar en tensiones entre los aliados con impredecibles consecuencias.

Ante la enorme dificultad de conseguir en las actuales circunstancias de crisis en las que la sujeción del déficit público de los países es la principal de las preocupaciones en la mayoría de los casos un aumento en los presupuestos asignados a defensa y seguridad, y presumiblemente un incremento en las capacidades individuales que colectivamente nos darían un mayor nivel de cobertura de las necesidades colectivas de la Alianza, la propuesta va en la dirección de la obtención de mayores capacidades colectivas sobre la base de una mejor coordinación de las capacidades individuales de los miembros.

Indudablemente, esta propuesta es, en términos teóricos, impecable pero llena de dificultades prácticas. En la medida que haya voluntad colectiva de superar esas dificultades, la iniciativa podrá tener contenido real o no. Las dificultades han existido siempre pero quizá esta crisis económica se está viendo no solo como un problema sino también como una oportunidad de superar dichas dificultades, aunque sea por pura necesidad. Entre los problemas prácticos conviene citar los habituales retrasos en las adquisiciones, los sobrecostes y falta de liderazgo en la decisión que habitualmente se presentan en los programas multinacionales, sin perder de vista los problemas derivados de la soberanía, industria nacional y puestos de trabajo que forman parte del problema a resolver.

El Concepto fue propuesto formalmente por primera vez por el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, el 4 de febrero de 2011, como una nueva aproximación a las inversiones en defensa en momentos de estrecheces económicas generalizadas. Su idea es que trabajando juntos y con mayor flexibilidad se puede obtener una mayor seguridad con un menor gasto global en defensa.

La propuesta va en el sentido de poner en evidencia que una mayor cooperación entre todos los países y la propia OTAN ayudará a conseguir los objetivos estratégicos planteados en el Concepto Estratégico OTAN 2010², ya comentado con anterioridad en este trabajo.

Este concepto parte de la idea de que la OTAN como organización puede jugar un rol para establecer contacto entre naciones que tienen necesidades similares pero no los presupuestos suficientes para implementarlas correctamente. Mediante esta colaboración, se pretende ayudar a que los posibles recortes que las naciones puedan tener en sus presupuestos de defensa se hagan de manera que se minimice su impacto sobre las capacidades globales de la Alianza.

No se trata por tanto de una imposición desde la OTAN a las naciones sino más bien de una ayuda para tomar las decisiones correctas que permitan, mediante la cooperación, minimizar los efectos de las decisiones que a nivel nacional se puedan tomar. La OTAN actuaría como una especie de director de orquesta o árbitro que ayudaría a las naciones a tomar las decisiones correctas.

En este punto hay que volver a resaltar que esta hipótesis es correcta siempre que hablemos de las capacidades de seguridad y defensa que colectivamente son necesarias para la Alianza en su conjunto y que probablemente sería impecable si estas capacidades fuesen las únicas necesarias para los países miembros de la misma. Desgraciadamente, esto no es así y las capacidades de defensa y seguridad de las naciones de la Alianza pueden, a nivel individual, ser diferentes de las exclusivas de la Alianza y con prioridades dependientes de cada país. Esto hará que no sea tan sencillo que las naciones acepten en todos los casos obtener sus capacidades de seguridad y defensa en cooperación con otros países, renunciando así en parte a su propia soberanía y capacidad individual para obtener dichas capacidades individualmente sin depender de terceros.

La iniciativa no pretende en sí misma conseguir una disminución en los presupuestos de defensa de los países pero sí compensar la mayor presión existente sobre los mismos derivada de la crisis económica. Se identifica como una forma de gastar mejor para conseguir los objetivos globalmente con menores presupuestos individuales.

En cierta forma este escenario nos conduce a que, si queremos disponer de una industria de defensa potente y competitiva, debemos hacer una aproximación colectiva a la política de defensa de los países de la Alianza. Las diferentes políticas de control y regulación del mercado de defensa de los distintos países conducen a una fragmentación del mercado

² Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation.

que afecta a la capacidad de la industria e impiden obtener eficiencia en el gasto de las naciones.

De nuevo hay que resaltar aquí el aspecto, ya indicado anteriormente, de que la eficiencia en el gasto no es el único elemento que las naciones tienen en cuenta a la hora de conseguir colectivamente sus capacidades de seguridad y defensa. La disponibilidad de una industria nacional de defensa fuerte y, en la mayor medida posible, autosuficiente es en sí misma una capacidad a la que habitualmente las naciones no están dispuestas a renunciar.

Esta cooperación planteada en la iniciativa *smart defence* se articula mediante tres aspectos coherentes e interrelacionados: la priorización, la especialización y la cooperación.

La *priorización* pretende que a partir de las carencias y debilidades identificadas por la Alianza a nivel colectivo, las naciones prioricen de manera coordinada la obtención de dichas capacidades de forma que finalmente puedan colectivamente obtener aquellas y superar las dificultades anteriormente identificadas.

La priorización ayudará a que, como alianza, se tengan los mayores retornos en defensa y seguridad. Debe, por tanto, buscarse la coherencia entre las prioridades de las naciones y las de la Alianza. Esto significa que las naciones deben estar dispuestas a revisar su planeamiento de capacidades de seguridad y defensa, realizadas a nivel nacional (ver capítulo 3 del presente trabajo), para priorizar coordinadamente con sus socios de la Alianza las capacidades que a nivel colectivo son las más necesarias.

La priorización también, según la OTAN, debe tratar de conseguir que las prioridades en las inversiones en defensa de los aliados se aproximen a las prioridades de la Alianza en su conjunto. Hay que destacar aquí que en la Cumbre de Lisboa de la Alianza en noviembre de 2010 se han definido un conjunto de prioridades de la Alianza tales como la ciberseguridad y la lucha contra el terrorismo internacional y la piratería, y así hasta diez capacidades críticas para la OTAN entre las que también se encuentran, por ejemplo, el transporte en helicóptero, el soporte médico o la lucha contra dispositivos improvisados³.

La *cooperación* internacional no es nueva, pero sí lo es la urgencia en ponerla en práctica y en hacerlo mejor que en el pasado. Esta urgencia se ha materializado, durante estos últimos meses, en poner en marcha iniciativas de cooperación que, en una primera etapa, han sido modestas

³ *The Lisbon capability package*. Disponible en http://www.nato.int/cP&S/natolive/topics_49137htm?selectedLocale=en.

y orientadas fundamentalmente en generar confianza, crear *momentum*, cambiar la cultura existente y añadir nuevos socios a las iniciativas.

Un ejemplo del estilo de cooperación internacional que tiene cabida en la *smart defence* son los centros de excelencia (CoE) de la OTAN. De hecho, uno de los proyectos de la iniciativa es evolucionar esos centros hacia referentes en entrenamiento y formación en las materias de especialización de cada uno.

La cooperación entre naciones para aumentar la eficiencia en la obtención de bienes y servicios en el ámbito de la seguridad y defensa requiere ante todo confianza entre los socios y un cambio cultural significativo en la forma de actuar de los países. Se trata de que no se piense en el ámbito geográfico de cada nación sino en el de la Alianza en su globalidad y que, mediante el diálogo mutuo, se analicen posibilidades de cooperación más allá del autoabastecimiento en la obtención de las capacidades en el ámbito de la seguridad y defensa.

La parte de *especialización* es la más delicada. En momentos de reducción presupuestaria en defensa, los países pueden tener tentaciones de abandonar capacidades clave y proyectos que afecten a la seguridad colectiva. Mediante el concepto de especialización, se pretende que los países tomen decisiones coordinadas sobre qué capacidades mantener, basándose en las fortalezas que dicha nación tenga y dejando que otras naciones complementen sus capacidades de forma que entre todos los participantes se alcance un máximo de capacidades de forma conjunta. Es evidente que no todas las naciones pueden abordar todas las capacidades y que, puesto que eso es así, conviene hacerlo de manera que, de forma colectiva, las capacidades globales conseguidas se aproximen lo mejor posible a las deseadas por la Alianza como un conjunto.

Lógicamente, el concepto de especialización requiere de nuevo confianza entre los socios y un compromiso meditado entre la independencia de cada nación para su defensa nacional (clave en su soberanía) y la solidaridad para alcanzar juntos metas inalcanzables de forma aislada.

Un ejemplo de especialización de nuevo son los CoE de la OTAN que se han ido creando, como el de ciberseguridad en Estonia, el de NRBQ en la República Checa o el de IED en España. Aunque sea a un nivel todavía incipiente, representan un primer paso en el camino que se pretende recorrer en la especialización de capacidades entre los países de la Alianza.

Para conseguir la confianza entre los socios, hay que definir principios y reglas de actuación claras para estar seguros de que las naciones alcanzan de forma efectiva los requerimientos necesarios para las capacidades compartidas. También y no menos importante es definir el uso de esas capacidades compartidas sobre principios transparentes y claros.

La principal resistencia vendrá por el compromiso entre soberanía y solidaridad. De un modelo en el que cada nación ha sido soberana en definir sus propias necesidades y en la forma de alcanzarlas, no es fácil pasar a otro en donde la solidaridad y confianza en otras naciones permita construir de forma conjunta capacidades compartidas.

No obstante, los actuales problemas económicos derivados de la crisis financiera mundial hacen que muchas naciones tengan que elegir no entre compartir capacidades o tenerlas a nivel nacional, sino entre compartirlas o no tenerlas en absoluto ya que no es viable su adquisición de forma individual.

Soberanía significa que cada nación tiene el derecho de decidir si contribuye o no y que cuando un país adquiere una capacidad, tiene el derecho a usarla para sus propios fines; si decide contribuir con ella para otras naciones, debemos garantizarle que siempre estará disponible para sus fines propios. Por el contrario, solidaridad significa que una capacidad desarrollada por otras naciones estará disponible para cuando la Alianza la necesite. El balance entre soberanía y solidaridad es clave para el éxito de la iniciativa.

Todavía es pronto para ver resultados. Hasta ahora se ha acordado una lista de iniciativas para revisar en común entre los socios de la Alianza. La OTAN está hablando con las naciones para tratar de avanzar y convertir algunas de estas iniciativas en proyectos tangibles y los resultados son, al menos, esperanzadores.

Para avanzar, es necesario definir los principios que guíen la iniciativa; no puede estar orientada solo a proyectos. Solo cuando se acuerden los principios sobre los que debe basarse la colaboración, la iniciativa madurará y dará frutos.

Ello quiere decir que más que intentar definir una estrategia global sobre la iniciativa y dejar establecidos los principios sobre los que las naciones vean claramente cómo se van a solucionar los aspectos clave como la satisfacción de sus necesidades individuales de capacidades de seguridad y defensa, los mecanismos de utilización de capacidades compartidas, los problemas derivados en las industrias nacionales del sector, etc., se pretende identificar proyectos, sencillos en una primera fase, que ayuden a esclarecer cómo se debe andar el camino para progresivamente ir siendo más ambiciosos en la obtención compartida de capacidades de acuerdo con esta iniciativa.

En cuanto a la difusión de la iniciativa y los avances logrados en el seno de la Alianza hasta la fecha, hay partes que no son públicas. Se intenta ser transparente en todo aquello que sea posible pero salvaguardando las propuestas y discusiones que deban mantenerse confidenciales por razones de seguridad. Lamentablemente, no existe una lista pública de

los proyectos que las naciones decidieron estudiar en la cumbre de octubre de 2011. Hay que entender, en este punto, que hablar de las carencias de la Alianza, la mayor o menor disponibilidad de las naciones para la cooperación y los problemas reales que se estén encontrando son asuntos delicados y requieren un alto grado de confidencialidad.

*El vínculo transatlántico y su importancia en **smart defence***

Es conveniente contextualizar de nuevo el escenario en el que surge la iniciativa de *smart defence*. Además del escenario presupuestario anteriormente reseñado, también hay que indicar que el centro de gravedad mundial desde un punto de vista económico y estratégico se está trasladando de Europa a Extremo Oriente. Esto hace que sea necesario, al menos desde el punto de vista de EE. UU., revisar el vínculo transatlántico en la forma que se había sustanciado hasta la fecha.

Si consideramos las oportunidades de colaboración trasatlánticas desde el punto de vista de las capacidades a alcanzar de forma colectiva en una iniciativa como *smart defence*, podemos diferenciar tres etapas básicas: adquisición de tecnología, adquisición de capacidades y sostenimiento de las mismas.

En lo que se refiere a la *adquisición de tecnología*, la aproximación hasta la fecha suele basarse en fuertes inversiones de las naciones individualmente que conllevan la creación de conocimiento que suele considerarse como un activo estratégico de la nación. Sin embargo, los altos costes que van asociados a este proceso hacen cada vez más difícil que una sola nación o una sola industria sean capaces de asumir dichos costes. Por ello, aparecen nuevas oportunidades de colaboración entre naciones para conseguir los mismos fines.

La carrera espacial, en el campo civil, es quizá un ejemplo válido donde una aproximación como la propuesta en el párrafo anterior ha tenido éxito y resultados beneficiosos para todos los participantes.

Indudablemente, la obtención de tecnología y *know-how* en las industrias de defensa es un objetivo altamente deseable para cualquier nación. En general, cualquier estado solo estaría dispuesto a renunciar a esta posibilidad a cambio de obtener otras equivalentes a cambio o si llega al convencimiento de que solamente de forma compartida existen posibilidades reales de adquirirla, aunque sea en una parte y no en su totalidad.

Para que sean exitosos, los planteamientos de obtención de tecnología de forma compartida deben plantearse para que todos ganen (*win-win*), es decir, todos los participantes deben considerar que la aproximación compartida es superior en la satisfacción de sus intereses que la obtención de forma individualizada de dichas tecnologías.

Para la segunda parte, *adquisición de capacidades*, hay un conjunto de problemas que dificultan una aproximación conjunta, como son:

- Sincronización de presupuestos nacionales para la adquisición.
- Manejo de información sensible a nivel nacional.
- Disponibilidad de un marco común en el que sea viable la colaboración trasatlántica en defensa.
- Reglas de transparencia en la contratación y competencia aceptadas por todos los países participantes.
- Falta de transparencia en el planeamiento militar entre las naciones. El conocimiento de dicho planeamiento es esencial para planificar la compartición de capacidades, programas comunes, etc.
- Impacto de las regulaciones de control sobre tecnología a ambos lados del Atlántico.

La colaboración en el *sostenimiento de las capacidades* parece un objetivo más sencillo que los anteriores. La transferencia de tecnología que se requiere en este caso es sensiblemente menor y la obtención de eficiencias en el coste y economías de escala puede ser un factor importante a la hora de decidir este tipo de colaboración.

Pooling and sharing

Concepto europeo de pooling and sharing

El origen del concepto de *pooling and sharing* proviene de la reunión de ministros de Defensa europeos celebrada bajo el auspicio de la presidencia belga en noviembre de 2010 y que se conoce como Iniciativa de Gante (Ghent Initiative)⁴.

También hay que destacar el papel que la Agencia Europea de Defensa (EDA) viene jugando en la promoción y el desarrollo de las iniciativas en el marco del *pooling and sharing*. Instrumentos útiles para su implementación práctica pueden ser su Plan de Desarrollo de Capacidades (Capacity Development Plan)⁵ y la denominada Base de Datos Colaborativa (Collaborative Database).

El concepto europeo de *pooling and sharing* es realmente simple en su planteamiento y consiste en agrupar o compartir capacidades militares entre miembros de la Unión Europea. De acuerdo con la iniciativa de Gante, el objetivo es «preservar y mejorar las capacidades operativas de las

⁴ *Pooling and sharing. German-Swedish initiative. Food for thought.* Ghent Ministerial Meeting. Belgium presidency, septiembre de 2010.

⁵ *Capability Development Plan*, aprobado por el Steering Committee, marzo de 2011.

naciones, y conseguir mayor efectividad, sostenibilidad, interoperabilidad y eficiencia en el gasto».

Como contexto, de nuevo el elemento potenciador de esta iniciativa ha sido la crisis económica y la presión sobre los presupuestos de defensa en los países europeos. Esto ha conducido inexorablemente a la pérdida de capacidades militares que se consideran esenciales. No es objeto de este trabajo identificar las carencias europeas en capacidades en defensa y seguridad aunque muchas de ellas ya se han ido poniendo de manifiesto y están en gran parte identificadas en otros informes. Por otra parte, misiones internacionales como la de Libia han puesto de manifiesto que sin embargo existe en otras áreas un exceso de capacidad. Por todo ello, se concluye que hay un importante margen de mejora mediante la cooperación en el ámbito europeo.

Se entiende que mediante mecanismos de cooperación será posible obtener «más por menos» y que las bondades del modelo ya han sido demostradas en el pasado mediante ejemplos de cooperación a nivel bilateral, regional e incluso europeo. No obstante, hasta ahora nunca se ha sobrepasado un nivel que podríamos denominar «táctico», es decir, basado en una cooperación proyecto a proyecto. El objetivo ahora es más ambicioso y se pretende tener una estrategia a largo plazo de la que salgan oportunidades de cooperación y puesta en común.

No obstante, para que la iniciativa tenga éxito, debe conducir en un tiempo razonablemente corto a la inclusión de iniciativas de calado y con una participación suficientemente grande de naciones. Si no es así, el riesgo es que se quede en un buen ejercicio teórico sin consecuencias prácticas, como otras veces en el pasado.

El objetivo de la iniciativa es por tanto mejorar y reforzar las capacidades nacionales obteniendo una mayor eficiencia, sostenibilidad e interoperabilidad pudiendo incluso facilitar una ampliación de las capacidades actualmente existentes en el ámbito europeo.

Como consecuencia de la Iniciativa de Gante, los países remitieron al Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) un conjunto de capacidades candidatas para *pooling and sharing*. Lo mismo ha hecho la EDA por mandato de los ministros de Defensa de los países miembros, identificando capacidades militares y modelos que fuesen susceptibles de ser utilizados en dicha iniciativa.

Además, la EDA ha definido como eje central de su programa de trabajo para el 2012 la cooperación en términos de eficacia-coste y el *pooling and sharing*. La Agencia trabajará en buscar sinergias entre sectores civiles y militares y en identificar los factores habilitantes para la cooperación, identificando buenas prácticas para su implementación y dialogando con la industria sobre cómo implementarla en la práctica.

Las capacidades militares y las estructuras de soporte de las mismas se clasifican en tres categorías. A saber:

1. *Categoría 1*, aquellas capacidades nacionales que se estima que son esenciales para la seguridad y defensa de los países miembros de la UE y que por tanto deben mantenerse a nivel nacional. En estos casos, únicamente es posible identificar oportunidades de cooperación que aumenten la interoperabilidad de dichas capacidades para la acción combinada. Aunque la identificación de estas capacidades corresponde a cada uno de los países, de modo tentativo, se identifican en esta categoría:
 - a. Fuerzas de combate.
 - b. Unidades de apoyo a la fuerza.
 - c. Inteligencia.
 - d. Buques y aeronaves de combate, etc.
2. *Categoría 2*, aquellas capacidades y estructuras de soporte en las que es posible una mayor cooperación sin crear fuertes dependencias mutuas. Estas serían las que se podrían agrupar bajo el concepto de *pooling*. Como ejemplos de esta categoría tendríamos:
 - a. Soporte no desplegable a la fuerza.
 - b. Capacidad de transporte estratégico y táctico.
 - c. Capacidades logísticas, etc.
3. *Categoría 3*, las capacidades y estructuras de control para las que las naciones aceptarían una dependencia de terceros países y un esquema de compartición de tareas (*sharing*). Ahí estarían capacidades como:
 - a. La formación militar y las academias.
 - b. Escuelas de pilotos.
 - c. Ejercicios y entrenamiento.

Para la identificación de futuras áreas de cooperación, en la Iniciativa de Gante se definen tres criterios que deben analizarse para determinar la conveniencia o no de la inclusión de nuevas capacidades dentro de los esquemas de la iniciativa. Estos criterios son los siguientes:

- *Eficiencia operativa*. La cooperación en la obtención de una nueva capacidad o incluso la cooperación en capacidades existentes debe conducir a una mayor o al menos equivalente eficiencia operativa que la disponibilidad de dichas capacidades en el nivel nacional.
- *Eficiencia económica*. Al igual que lo indicado en el punto anterior, la eficiencia económica en la obtención de la capacidad de forma coo-

perativa debe ser mayor o al menos igual a la conseguida mediante la obtención de dicha capacidad en el nivel nacional.

- *Implicaciones políticas.* Las implicaciones políticas de la cooperación en el ámbito de la defensa y seguridad deben ser uno de los elementos a considerar para cada uno de los casos que se planteen.

*Condiciones para la implementación del **pooling and sharing** de capacidades en el ámbito europeo de la defensa y seguridad*

Si hacemos un análisis sobre los comportamientos en el pasado de los países en el ámbito de los proyectos de cooperación internacional en defensa y seguridad, podemos obtener algunas conclusiones sobre los casos en donde ha habido un cierto éxito frente a los muchos casos en los que los resultados no han sido los esperados en absoluto. Podríamos identificar algunos factores que parecen ayudar a que la cooperación sea más fluida y que por tanto favorecerían la generación de proyectos de cooperación en el ámbito del *pooling and sharing*. Así:

- *Semejanza en la cultura estratégica en defensa.* Es evidente que si los conceptos estratégicos son compartidos y la utilización de las Fuerzas Armadas en las operaciones obedece a criterios similares, será más fácil compartir capacidades que cuando eso no es así. En el pasado, acuerdos de cooperación han fallado por no compartir criterios sobre, por ejemplo, el uso de las tropas de los países involucrados en una operación colaborativa.
- *Confianza y solidaridad.* Si los países candidatos tienen fuertes lazos de confianza y solidaridad, es mucho más sencilla la colaboración en el ámbito de la defensa y seguridad. Un ejemplo claro es la colaboración entre los países nórdicos, muy sencilla de implementar por los fuertes lazos que unen dichos países entre sí.
- *Tamaño y presupuesto similares.* La experiencia demuestra que siempre ha sido más sencilla la colaboración entre naciones similares que entre naciones con fuertes diferencias en tamaño o presupuestos. El miedo a verse ninguneado por alguno de los socios es un elemento que contribuye a la pérdida de la confianza necesaria.
- *Reparto equitativo de la pérdida de capacidad industrial.* Las oportunidades de colaboración inevitablemente conducen a pérdidas de pedidos en las industrias del sector. Los socios deben percibir que, en un proyecto de colaboración, estas pérdidas están equitativamente repartidas y que globalmente no hay perdedores claros en esta relación. Lo contrario inevitablemente tropezará con la reticencia de aquellos países que vean que su pérdida de capacidad industrial no es comparable al esfuerzo realizado.

- *Objetivos explícitos de la colaboración.* Existen diversos motivos para la colaboración. Puede ser un motivo puramente económico –ahorrar dinero–, puede ser estratégico, puede intentar favorecer la confianza y colaboración con otros países, etc. Todos son válidos pero deben estar explicitados desde el principio si se quiere que las negociaciones lleguen a un buen fin.
- *Limpieza en el proceso de adquisición.* En la medida en que los países no tengan procesos de adquisición condicionados por intereses de diversa índole, será más sencillo llegar a acuerdos de cooperación cuando las condiciones así lo permitan.

Si los criterios para decidir, de entre todas las capacidades propuestas por los países para su desarrollo en cooperación, nos indican que son capacidades candidatas para el *pooling and sharing*, se deben definir una serie de diferentes instrumentos para poner en práctica dicha cooperación. Básicamente, deberían ser los siguientes:

1. *Mejora en la interoperabilidad entre los medios de las diferentes naciones.* Es aplicable en aquellas capacidades que se desea que permanezcan en el ámbito de las naciones pero sin embargo la puesta en marcha de mecanismos de interoperabilidad en los mismos redundará en una mayor capacidad en operaciones combinadas. Las consideraciones políticas pueden ser fácilmente soportadas cuando se trata de este tipo de capacidades.
2. *Compartición de capacidades.* Suele conducir a una mayor eficiencia y ahorro en costes. Los países siguen manteniendo sus capacidades y se buscan sinergias en la utilización conjunta de las mismas. La estructura de mando, los procesos y las consideraciones de cada una de las naciones participantes deben acordarse por todos los involucrados caso a caso.
3. *El reparto de las capacidades de defensa y seguridad (sharing).* Este es el instrumento de colaboración más estrecho y en él se admite que las capacidades planificadas en los procesos nacionales puedan ser, al menos en parte, propias de cada nación y en otra parte suministrados parcialmente o en su totalidad por otros países. Este instrumento requiere un fuerte acuerdo en lo que tiene que ver con el planeamiento nacional de defensa y requiere un grado de compromiso y confianza alto entre los socios.

Posibles áreas de interés para la cooperación

En la iniciativa de la UE, se definen un conjunto de posibles áreas que parecen reunir las condiciones para que puedan ser las primeras candidatas para un incremento de la cooperación. Estas áreas son las siguientes:

1. *Armonización de los requisitos militares.* Para conseguir una base común que haga posible la colaboración, debe hacerse un esfuerzo para la armonización de los requisitos nacionales con los definidos en el nivel europeo (Headline Goal 2010). Se debe procurar la definición de requisitos comunes y evitar los requisitos nacionales que encarecen y dificultan sobremanera la obtención de las correspondientes capacidades.
2. *Investigación y desarrollo.* La rápida evolución tecnológica en casi cualquier capacidad que podamos imaginar requiere inversiones en I+D de forma continuada y en cantidades que a veces son inviables para naciones de forma aislada. Siendo capaces de desarrollar proyectos conjuntos de I+D, se facilitará el reparto de los costes entre varios países y se favorecerá la adquisición de materiales similares con las ventajas que ello representará en el futuro a nivel de facilidad de uso combinado y apoyo logístico.
3. *Adquisición combinada.* La adquisición de capacidades que son similares en varios países de forma conjunta presenta la ventaja de la economía de escala. No obstante, para preservar el principio de eficiencia económica, debe realizarse en un marco de competencia y libertad de mercado y partir de unos requisitos conjuntos armonizados tal y como hemos indicado en el punto 1. Esto obligará también a definir una política industrial en el ámbito de la defensa en cada uno de los países que permita su armonización con las decisiones que a nivel de adquisiciones combinadas se vayan tomando en el nivel político.
4. *Entrenamiento y ejercicios.* Dadas las dificultades presupuestarias que afectan a casi todos los países europeos, una idea muy prometedora es disponer en un nivel común de un conjunto de infraestructuras relacionadas con la simulación y el entrenamiento a disposición de las naciones sobre la base de acuerdos que definan el marco de actuación de las mismas.
5. *Estructuras de mando y procedimientos.* Es necesario establecer estructuras de mando comunes y procedimientos de aplicación general. Pueden conseguirse importantes ahorros debido a las mejoras de interoperabilidad inherentes al proceso.
6. *Costes operativos.* Deben analizarse todos los procesos con el objetivo de disminuir costes que puedan ser utilizados en la adquisición de nuevas capacidades.

Por tanto, como paso previo, todas las naciones deben realizar un esfuerzo de análisis de sus capacidades en defensa y seguridad con el objetivo de determinar el tratamiento que podría tener cada una de ellas, es decir, clasificarlas según las categorías definidas anteriormente.

Descripción y análisis de los conceptos *Smart Defence*...

Nombre	Descripción	Comentarios
Programa de entrenamiento de helicópteros	Entrenamiento de tripulaciones de helicópteros para operaciones mediante un grupo de expertos que entrenarán a tripulaciones de cualquier país	Más de 150 tripulaciones entrenadas Más de 3 años de funcionamiento
Vigilancia marítima	Obtención de inteligencia mediante la vigilancia marítima para la obtención de una imagen única a partir de las aportaciones de todos los medios de los países participantes	Se ha lanzado el proyecto MARSUR, dirigido por Finlandia, en el que han participado inicialmente 6 países y se espera que participen hasta 15 en un futuro próximo
Comunicaciones vía satélite (SATCOM)	Se promueve agregar la demanda de comunicaciones vía satélite para conseguir una reducción en el coste y una mejora en la disponibilidad de los medios	Se pretende hacer un proyecto piloto, denominado «European Satellite Communications Procurement Cell (ESCPC)»
Hospitales de campaña	Se pretende obtener hospitales de campaña de utilización conjunta mediante la aportación de módulos por parte de los países participantes	Se han iniciado trabajos con 12 países participando inicialmente
Repostaje en vuelo	Se pretende la utilización conjunta de la capacidad de repostaje en vuelo mediante la interoperabilidad de las capacidades de todos los países	Gran interés por una iniciativa que cubrirá una carencia significativa en Europa
Satélites militares de comunicaciones de próxima generación	Desarrollar de forma conjunta las tecnologías necesarias para la próxima generación de satélites militares	Hay una ventana de oportunidad de aprovechar la necesidad de renovar las capacidades existentes en Europa
Inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR)	Proponer estándares técnicos y operativos que permitan compartir datos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento	Se incluyen también capacidades satelitales de inteligencia
Entrenamiento de pilotos	La utilización conjunta de centros de entrenamiento de pilotos facilitará economías de escala	Pueden ser centros diferentes en varios países para cada tipo de piloto a entrenar
Centros de distribución de transporte (<i>hubs</i>)	Se busca la economía y la eficacia mediante la creación de una red de transporte militar organizada con <i>hubs</i> de distribución	El Programa de Flota de Transporte Aéreo de la EDA está gestionando esta iniciativa
Munición inteligente	Carencia europea en disponer de sistemas de armas con munición inteligente	Gran brecha europea respecto a las capacidades americanas

Nombre	Descripción	Comentarios
Logística y entrenamiento naval	Gran capacidad de mejora en disponibilidad de flotas civiles y militares de los países, sincronización de mantenimientos y entrenamiento	Liderada por la EDA
Lucha contra dispositivos improvisados (IED)	Desarrollo de herramientas y tecnologías aplicables a la detección de dispositivos improvisados	En julio de 2011 ha sido desplegado en Afganistán (ISAF) un laboratorio para C-IED
Adiestramiento C-IED	Adiestramiento y generación de procedimientos para la lucha contra dispositivos improvisados	Iniciativa liderada por España a partir del Centro de Excelencia C-IED (CoE-C-IED) en Hoyo de Manzanares (Madrid)
Transporte estratégico	Desarrollo conjunto de la capacidad de transporte de tropas y material a zonas de operaciones	El 23 de mayo, los ministros de Defensa firmaron la iniciativa <i>European air transport fleet programme arrangement</i>
<i>Network enabling capability</i> (NEC)	Desarrollo de la capacidad de trabajar en red en operaciones combinadas	La EDA ha completado un estudio sobre NEC

Cuadro 1. Iniciativas europeas de *pooling and sharing*

Este ejercicio debería conducir a la identificación por cada nación de las áreas de posible colaboración y la forma mejor de llevarla a cabo.

Finalmente, hay que indicar que este proceso debe ser facilitado por los organismos europeos relevantes y en especial por la EDA, tratando de armonizar los deseos expresados por los países con un determinado nivel de ambición a alcanzar en el nivel europeo.

El conjunto de capacidades militares que los países europeos han identificado hasta la fecha en el marco de *pooling and sharing* y que están originando proyectos de colaboración desde el 2011 se pueden ver en el cuadro 1. Todos ellos se encuentran en el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan, CDP) desarrollado por la EDA.

Otras iniciativas coadyuvantes al pooling and sharing en la UE

Dentro del espíritu de la iniciativa europea *pooling and sharing*, hay otras iniciativas en el ámbito europeo (ver cuadro 1) que pueden actuar como catalizadores de la misma y que se están considerando en el ámbito de la EDA como oportunidades de trabajar en la coordinación de capacidades de países miembros en el próximo futuro. Así, merecen destacarse:

- *La iniciativa SES (Single European Sky)*. Es una iniciativa europea orientada a la creación de un sistema de gestión de tráfico aéreo único europeo evolucionando la actual situación de existencia de sistemas de gestión de tráfico aéreo nacionales. Se entiende que el SES permitirá una mejor gestión del tráfico, ahorros en el campo de la tecnología y de la operación y una mayor seguridad operativa en el tráfico aéreo. Los desarrollos tecnológicos asociados a esta iniciativa corren a cargo de la denominada «SES Air Management Research (SESAR) Joint Undertaken». Esta iniciativa originará necesariamente la adaptación de las plataformas y de los sistemas de gestión de tráfico aéreo militares en los próximos años. El marco en el que esto se desarrolla parece muy apropiado para la cooperación en todos los proyectos que sea necesario abordar en los próximos años.
- *El 8.º Programa Marco de la UE*. Una vez que el Tratado de Lisboa ha abierto las puertas a la investigación en defensa, se abre una ventana de oportunidad dentro del 8.º Programa Marco de la UE para potenciar la investigación en áreas de tecnologías de defensa de interés común. Se está trabajando en esta línea dentro de las acciones preparatorias para dicho programa marco.
- *El Programa de Inversión Conjunto (Joint Investment Program) sobre riesgos nucleares, biológicos, radiológicos y químicos*. Liderado por la EDA, es el primer programa que establece una «sincronización» entre los esfuerzos de investigación realizados por la Agencia Europea del Espacio, la Comisión Europea y la propia EDA.

Diferencias entre *pooling and sharing* y *smart defence*

Desde el principio, una preocupación tanto en el ámbito europeo como en el de la OTAN ha sido el de no duplicar esfuerzos en ambos lados, evitar conflictos y cooperar para que ambas iniciativas sean coherentes e incluso complementarias.

Una importante diferencia entre la iniciativa Europea *pooling and sharing* y la *smart defence* de la OTAN es que la primera está más relacionada con la cooperación en proyectos de adquisición desde sus etapas más tempranas, investigación y desarrollo hasta la implantación, de manera que se obtengan sinergias de su adquisición conjunta. Sin embargo, en la OTAN no se vislumbra todavía esa aproximación a las etapas iniciales de la generación de tecnología.

La OTAN, por otro lado, considera que una capacidad es mucho más que un equipamiento e incluye doctrina, adiestramiento, organización, liderazgo, infraestructuras e interoperabilidad. En todos esos aspectos es importante llegar a acuerdos de cooperación y ese es el ámbito principal de la *smart defence* de la OTAN.

La OTAN no está organizando capacidades desde cero. Más bien se entiende que la cooperación debe basarse en organizar y reordenar así como mejorar capacidades que ya tienen las naciones de la Alianza. En ese contexto, la Alianza entiende que el I+D está fuertemente basado en la experiencia previa de utilización de esas capacidades. Si se quiere hacer I+D en cooperación, deberá cooperarse en la utilización de las capacidades disponibles previamente.

La EDA ha desarrollado un marco para la I+D en defensa en el que se promueve el trabajo conjunto en I+D en Europa. Basado en el principio de no duplicación de esfuerzos, la OTAN está utilizando dicho marco para apoyar sus propias necesidades.

Últimas decisiones y progreso de las iniciativas

Teniendo en cuenta todas las consideraciones indicadas anteriormente, es difícil pensar que una gran iniciativa colaborativa de carácter global pueda concretarse en un futuro próximo. Sin embargo, puede ser viable comenzar con islas de colaboración entre naciones que reúnan las condiciones adecuadas para que esta se pueda dar. Así, merecen resaltarse algunos acuerdos y tratados firmados en los últimos tiempos, como:

- Acuerdos entre los países nórdicos.
- Tratado franco-inglés.
- Colaboraciones entre países del Benelux, etc.

Estos acuerdos pueden formar una base sólida para luego abordar mayores empresas.

La OTAN y la UE deben jugar un papel dinamizador en ayudar a estas islas de colaboración para encontrar marcos en los que realizar proyectos conjuntos. También deben colaborar para encontrar sentido a esas islas de colaboración dentro de un concepto global y una estrategia de defensa y seguridad tanto en la OTAN como en la UE.

Entre los progresos que las iniciativas de *pooling and sharing* y *smart defence* están teniendo a la hora de escribir este Documento, merecen resaltarse algunos de ellos que sirven para valorar el avance que en términos prácticos estas formulaciones están teniendo.

Por ejemplo, en su reunión de 22 de marzo de 2012, los ministros de Defensa europeos avalaron la iniciativa de *pooling and sharing* y los esfuerzos que la EDA ha venido haciendo en buscar proyectos prácticos sobre los que implementarla, dándole el mandato de continuar por dicho camino. En particular resaltaron la importancia de los siguientes proyectos:

- El proyecto para un desarrollo europeo de la capacidad de repostaje en vuelo sigue siendo una prioridad fundamental. Los trabajos de la EDA deben continuar con la agenda prevista. También es reseñable que los Países Bajos, Francia y Alemania se han comprometido a colaborar con la EDA en el avance de este proyecto.
- El proyecto de desarrollo de hospitales de campaña, liderado por Italia, sigue avanzando con prioridad y se esperan importantes progresos.

También se han postulado dos nuevos proyectos:

- «Go Green» destinado a la reducción de los combustibles fósiles en las Fuerzas Armadas en favor de la energía solar.
- Piloto para servicios logísticos en el «EU Battle Group».

En resumen, hay una voluntad política de seguir generando nuevos proyectos de cooperación actuando la EDA como dinamizador y elemento coordinador.

Otro aspecto reseñable es la búsqueda de sinergias. Tanto desde los ámbitos europeos como desde fuentes de la OTAN se enfatiza la necesidad de coordinar los esfuerzos para que, como se ha dicho, *pooling and sharing* y *smart defence* sean dos caras de la misma moneda. Por ello, se detecta la necesidad de construir una estrategia común en donde ambas iniciativas puedan armonizarse y desarrollarse de una manera coordinada. Probablemente queda trabajo por hacer en este sentido. Merecen resaltarse las llamadas a armonizar los esfuerzos entre la EDA y el Mando Aliado de Transformación de la OTAN realizadas desde el Parlamento Europeo (*Informe Lisek*)⁶.

La armonización no debe ser únicamente entre la OTAN y la UE sino que hay también otras políticas de la UE que deben ser coordinadas por la relación y sinergias que pueden generar, como las políticas de I+D y el desarrollo del Mercado de Defensa.

No es un tema menor para el avance de la iniciativa la generación de confianza entre los países miembros de la UE y la OTAN. Confianza que debe comenzar en los niveles más operativos y profesionales para terminar en el nivel político.

Tanto la OTAN como la UE deben crear incentivos para la colaboración. Uno evidente es profundizar en la creación de unidades combinadas como los *battle groups* en Europa o la NRF en OTAN. Esto ayudará a crear sinergias y motivos de colaboración entre los países.

⁶ *Informe sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los estados miembros de la UE*. Ref. A7-0428/2011.

También la OTAN puede profundizar su papel en operar medios compartidos. Históricamente así lo ha hecho con la flota de AWACS, por ejemplo, y últimamente dispone de una flota tres aviones de transporte C-17. Este camino puede dar sentido a nuevas iniciativas colaborativas que podrían conducir a medios operados directamente por la Alianza.

La cumbre de la OTAN celebrada los pasados 20 y 21 de mayo de 2012 ha otorgado un papel central a la iniciativa *smart defence*. También se ha querido en la misma hacer un guiño muy explícito a la colaboración con la UE que, en palabras del comunicado final de dicha reunión, se considera un socio esencial de la OTAN. Se aboga por una coordinación muy estrecha entre ambas organizaciones para que *smart defence* y *pooling and sharing* sean complementarias y se realimenten mutuamente. Se citan explícitamente los proyectos de reabastecimiento en vuelo, la asistencia médica y la vigilancia marítima como proyectos de alto interés también para la OTAN.

En la declaración de dicha cumbre denominada *Summit declaration on defence capabilities: Towards NATO forces 2020* es donde aparecen más referencias explícitas a la *smart defence*. Se resaltan las ventajas de la cooperación en la obtención de capacidades y se subraya la realidad de que muchas de las capacidades no podrán ser adquiridas por las naciones individualmente sino que estas tendrán que recurrir a mecanismos de colaboración para disponer de las mismas, tanto por sus costes como por la tecnología necesaria para desarrollarlas.

En resumen, la OTAN en su cumbre de Chicago ha tratado de poner en valor la iniciativa *smart defence* y su disposición a colaborar para que la iniciativa de la UE *pooling and sharing* sea compatible e incluso complementaria. Ha consagrado el concepto y fijado la hoja de ruta para los próximos años.

Posiblemente, llegados a este punto sea muy difícil para cualquier nación europea y de la OTAN, incluida España, mantenerse al margen de esta corriente. No quedará más remedio que ser también *smart* y tratar de influir, con ayuda de otros socios con intereses similares, para que la materialización práctica de estas iniciativas salvaguarde los intereses nacionales de España, incluidos los de su industria. Las posibilidades de participación están muy abiertas pero posiblemente no estar no sea una opción viable.

Influencia del desarrollo multinacional de capacidades en el planeamiento nacional

Íñigo de la Puente Mora-Figueroa

Capítulo Tercero

Introducción

Los conceptos de *pooling and sharing* de la Unión Europea y *smart defence* de la OTAN están presentes desde hace más de un año en las agendas de casi todas las reuniones de alto nivel de estas organizaciones, y por tanto también en los planes de los ministerios de Defensa y Estados Mayores de los países que las integran.

No se trata en esta parte del trabajo de explicar en qué consisten estos conceptos que ya han sido definidos en capítulos anteriores, sino de analizar en qué medida pueden influir en nuestro planeamiento de la defensa y más concretamente en el planeamiento de fuerzas.

Así pues, resultará inevitable adentrarse en la esencia del proceso de planeamiento de defensa nacional, habiendo también una breve mención a los planeamientos de la defensa en la OTAN y en la UE.

Posteriormente analizaremos cuál ha sido la evolución de los conceptos de *smart defence* y *pooling and sharing*, y cómo pueden influir en los aspectos esenciales del planeamiento nacional de fuerzas, desde la determinación de las necesidades hasta la obtención, pasando por la priorización.

El planeamiento de la defensa

El planeamiento de la defensa es el proceso por el que se define y obtiene la fuerza que permita alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa¹.

Para centrar el tema y ser riguroso en los términos, recordemos que el planeamiento de la defensa, tal como está regulado en la actualidad, se compone del planeamiento militar, responsabilidad del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), y del planeamiento de recursos responsabilidad del secretario de Estado de Defensa (SEDEF) en lo referente a los recursos de material y financiero, y del subsecretario de Estado (SUBDEF) en lo relativo al recurso de personal (ver figura 1).

El ciclo del planeamiento de la defensa se inicia habitualmente cada cuatro años, tras la aprobación de una Directiva de Defensa Nacional, normalmente al inicio de cada legislatura. El ministro de Defensa define las directrices de planeamiento para cada ciclo en la Directiva de Política de Defensa y posteriormente las autoridades de planeamiento, JEMAD, SEDEF y SUBDEF, inician procesos de planeamiento convergentes.

Centrándonos en el planeamiento militar, este consta de dos ramas: el planeamiento operativo y el de fuerzas. Para orientar ambas se elabora y aprueba la Directiva de Planeamiento Militar, y a partir de ese momento las dos ramas se separan, aunque lógicamente mantienen la influencia mutua.

El planeamiento operativo se desarrolla a través del Concepto de Estrategia Militar y la Directiva de Planeamiento Operativo, y se orienta al empleo de fuerzas en operaciones. El planeamiento de fuerzas persigue definir y priorizar las capacidades militares que se estiman necesarias para cumplir las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. Esto implica inicialmente una estrecha coordinación entre el Estado Mayor de la Defensa y los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

El JEMAD debe también coordinar con el SEDEF y el SUBDEF, que desarrollan el planeamiento de recursos financieros y humanos. De la confrontación de las necesidades militares priorizadas con la disponibilidad de recursos se obtendrá la Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares, que supone la convergencia entre el planeamiento militar y el de

¹ La Orden Ministerial 37/2005 que regula el proceso de planeamiento de la defensa tiene por finalidad «diseñar un proceso de planeamiento que haga posible la definición y obtención de la Fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa, y que tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de la Fuerza».

recursos y que se remite al ministro de Defensa para su aprobación, momento en el que pasa a denominarse Objetivo de Capacidades Militares.

Una vez, espero, sembrada la confusión suficiente sobre en qué consiste el planeamiento de la defensa con sus diversos componentes, nos centraremos en el planeamiento de fuerzas.

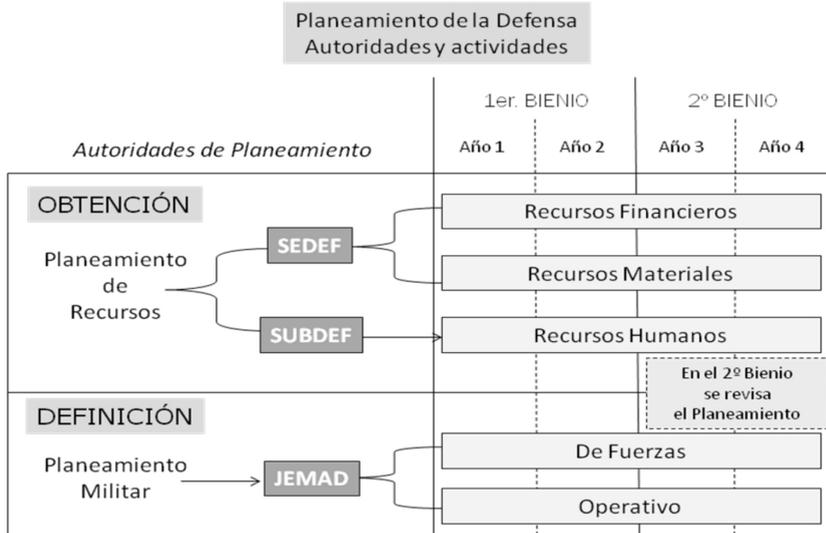


Figura 1.- Autoridades y actividades del planeamiento de defensa.

El planeamiento de fuerzas

El planeamiento de fuerzas tiene dos objetivos: el primero es determinar la fuerza que se necesita para llevar a cabo los cometidos asignados, y el segundo priorizarlas con el objeto de realizar la asignación de recursos para su obtención. La priorización, siempre necesaria, adquiere una mayor relevancia cuanto menores sean los recursos disponibles, como ocurre en estos momentos de crisis económica y austeridad.

Es un «planeamiento por capacidades» y antes de avanzar conviene hacer un inciso para clarificar qué significa eso y qué se entiende por el término «capacidad militar».

Cuando se habla del «planeamiento por capacidades» lo hacemos en contraposición a lo que era el procedimiento clásico hasta hace poco más de una década, el «planeamiento por amenazas». El objetivo del planeamiento, que es determinar la fuerza necesaria, no ha cambiado pero en las últimas décadas sí lo ha hecho el panorama estratégico, lo que ha provocado una evolución en el enfoque para llevar a cabo el planeamiento de fuerzas.

Frente a la amenaza definida que presidió gran parte del siglo xx, nos enfrentamos hoy a nuevos actores, no siempre estatales y casi siempre difusos y difícilmente identificables. La situación actual se caracteriza pues por la incertidumbre propia de escenarios complejos con riesgos poco definidos, y en ocasiones asimétricos. Ya no se puede estimar con la suficiente precisión ni la amenaza, ni los escenarios, ni las posibles líneas de acción del enemigo.

Por eso, de un planeamiento «basado en la amenaza» en el que se trataba de construir unos ejércitos como reacción ante las fuerzas concretas de los posibles oponentes y en unos escenarios bastante previsibles (tanto tiene mi enemigo, tanto necesito yo), hemos evolucionado a un planeamiento más complejo «basado en capacidades» en el que nos centramos en lo que sí podemos definir: nuestro propio potencial de actuación.

Se planea para ser «capaces» de aportar opciones de respuesta ante crisis y conflictos en un amplio espectro de escenarios contribuyendo a su resolución con un enfoque más amplio.

En definitiva, como ocurre en muchos otros procesos, se trata en realidad de hacer lo mismo, aunque poniendo el énfasis en lo que queremos hacer (capacidades) en lugar de en aquello que puede hacer el oponente (amenazas). Resulta evidente, no obstante, que en el planeamiento de fuerzas por capacidades la amenaza a la que nos tengamos que enfrentar siempre tendrá su peso, pues de no existir amenazas tampoco harían falta capacidades. Pero, de ser el elemento central del planeamiento hace unos años, las amenazas han pasado a ser actualmente un factor complementario.

El pensar en capacidades hace que el planeamiento sea más complejo pero tiene dos ventajas fundamentales. La primera es que nos abre un mayor abanico de soluciones. Un ejemplo, en tono de humor, para explicarlo es el del marido que trataba de convencer a su mujer de que tras el traslado a la nueva casa de las afueras de la ciudad tenían que comprarse otro coche o una moto. La esposa, gran experta en planeamiento por capacidades, le razonó que lo que necesitaba en realidad era «capacidad de transporte» y... le regaló un bono para el tren de cercanías.

Más común es el ejemplo de que para trasladar algo de Bilbao a La Coruña se puede hacer por distintos medios (barco, camión, avión.....) teniendo cada uno de ellos sus propias ventajas e inconvenientes en cuanto a costes, rapidez, seguridad, etc. En definitiva, que *para ser capaz* de hacer algo pueden existir diferentes soluciones.

La segunda ventaja de pensar en capacidades está ligada a la propia definición de capacidad militar² de la que se concluye que la obtención del equipamiento o medios materiales exclusivamente no proporcionan una capacidad. Para que podamos hablar de una capacidad completa necesitamos tener en cuenta otros elementos que de acuerdo con la definición en el ámbito nacional resumimos en las siglas MIRADO (material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización) (ver figura 2). En nuestro ejemplo del traslado de Bilbao a Coruña podemos afirmar que con el avión, el barco o el camión no será suficiente. En el caso de realizar el transporte en camión necesitaremos una carretera, un conductor experto, un código de circulación y una organización que regule el tráfico. Y consideraciones similares pueden aplicarse al avión o al barco.

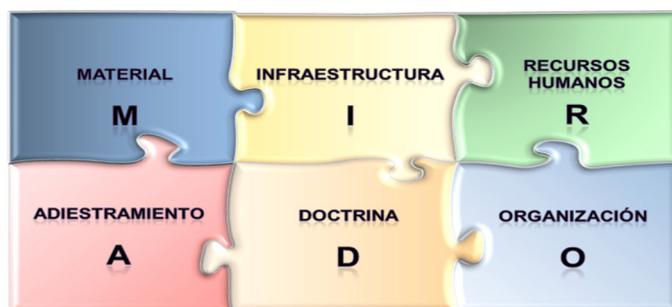


Figura 2.- Concepto MIRADO

La determinación de la fuerza

El proceso de determinación de la fuerza por capacidades resulta más complicado que cuando se basaba en la amenaza por dos razones fundamentales: la primera es la dificultad de cuantificar o medir los factores que influyen en el proceso, y la segunda la dificultad de prever los escenarios futuros en los que tendrán que operar las Fuerzas Armadas, especialmente teniendo en cuenta los plazos de obtención de muchos de los sistemas de armas.

En algunas áreas de los servicios públicos, las necesidades están de alguna forma relacionadas con factores que se pueden medir y cuya evolución futura se puede predecir con mayor o menor precisión. Pensemos

² La Publicación PDC-01 sobre *la Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas* define la capacidad militar como «el conjunto de diversos factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas».

por ejemplo en las necesidades de número de camas de hospital en una determinada ciudad. Además de otras consideraciones, podemos afirmar que estarán directamente relacionadas con el número de habitantes, las previsiones de crecimiento demográfico o el envejecimiento de la población. En el ámbito de la defensa, los factores que afectan a la seguridad no son siempre fácilmente cuantificables. Así, en el ámbito del planeamiento suele utilizarse el ejemplo de los buques cazaminas, ya que existe una relación entre el área de mar que se pretende «limpiar de minas» en un determinado escenario y el número de buques necesarios para hacerlo en un tiempo determinado. En la mayoría de los casos el cálculo para cuantificar los medios necesarios no resulta tan sencillo, especialmente si no lo hacemos como «respuesta» a una amenaza concreta.

Además, los escenarios futuros que pueden poner en riesgo nuestra seguridad son difíciles de prever, especialmente en esta época marcada por la incertidumbre. Esta dificultad se agudiza porque los plazos para el planeamiento y la obtención de capacidades militares son relativamente largos. Así, las decisiones que se tomen en el momento actual respecto al equipamiento se materializarán, en muchos casos, en 5 o 10 años, y los materiales y equipos resultantes continuarán probablemente en servicio dentro de 30 o 40 años. Será el equipamiento que ahora consideramos adecuado, aunque evidentemente la situación internacional, la tecnología y nuestra propia sociedad habrán evolucionado de manera difícil de prever, por lo que será difícil asegurar que será el adecuado dentro de varias décadas. De hecho, podemos afirmar que las Fuerzas Armadas actuales son el resultado de decisiones de hace más de una década, como la profesionalización o los programas de armamento de los 90.

Para poder superar esa brecha entre presente y futuro y paliar sus efectos es necesaria una combinación de prospectiva y realismo, así como considerar que la flexibilidad y la adaptabilidad debe ser una de las principales características de la fuerza.

El punto de partida para determinar la entidad de la fuerza son las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y el nivel de esfuerzo que se les va a exigir. Posteriormente es necesario realizar, como se ha citado, un ejercicio de prospectiva de los escenarios previsibles en los que las Fuerzas Armadas pueden tener que actuar, analizar las misiones encomendadas y determinar los cometidos específicos que hay que llevar a cabo para garantizar el éxito en esos escenarios. De esos cometidos se deducen las capacidades y fuerzas necesarias para realizarlos.

Esta aproximación de planeamiento pone el énfasis en los cometidos para determinar las fuerzas necesarias dejando en un segundo plano o para una fase posterior la obtención de los recursos financieros necesarios para satisfacerlas.

Existe otra aproximación a la determinación de necesidades que se centraría en observar primero los recursos disponibles, calcular qué capacidades podemos adquirir con ellos y determinar, por último, los cometidos que se pueden realizar. Esta aproximación pondría el énfasis en los recursos.

Como tantas veces ocurre, la combinación de ambas tendencias parece la aproximación más adecuada. Si bien en estos tiempos parece que mirarse primero los bolsillos es lo más pragmático, también es cierto que analizar los cometidos es lo más prudente, ya que para garantizar la seguridad hay unas necesidades esenciales y permanentes a las que no se puede renunciar y que hay que mantener siempre cubiertas. Una vez aseguradas estas habrá que priorizar otras necesidades que serán cubiertas en función de los recursos disponibles.

Es por ello que en el planeamiento, desde el primer momento, hay que contar con un escenario económico a largo plazo que permita determinar la fuerza de forma realista y conforme a las posibilidades de la nación, evitando realizar un simple ejercicio de buenos deseos.

Una vez que se ha «determinado» la entidad de la fuerza necesaria, se compara con la existente para establecer *las carencias o necesidades* que tenemos, así como los posibles excedentes.

La priorización de necesidades

El segundo objetivo del planeamiento de fuerzas es la priorización de las necesidades. Esta fase tiene su razón de ser en la necesidad de establecer algún criterio para la asignación de los recursos disponibles y lógicamente adquiere mayor relevancia cuanto más escasos sean estos.

La priorización puede ser extremadamente simple o extremadamente compleja, y me explicaré. Priorizar no es otra cosa que decidir la prelación de las diferentes necesidades identificadas. En definitiva, decidir en qué me gasto primero el presupuesto. Esta decisión puede realizarse de forma intuitiva o, como en todo proceso complejo, ayudarse de herramientas de análisis multicriterio que, si bien no sustituyen la decisión, ayudan a orientarla.

Estos análisis multicriterio se emplean para la elaboración del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM). Sin entrar en los detalles, a continuación se esboza de forma breve la metodología.

Para priorizar hay que comparar y para ello hay que cuantificar. La comparación y la prelación se realizan por capacidades³ en lugar de fuerzas o

³ En el planeamiento existen 65 capacidades que se agrupan en siete áreas de capacidad.

medios que las sustentan, ya que como hemos dicho ponemos el énfasis en lo que «quiero hacer» y no en «con qué» lo hago.

Hagamos un símil. Los diferentes tipos de comida, como la verdura, carne o pescado, son los que me aportan las vitaminas, proteínas o minerales que me permiten llevar a cabo una determinada actividad. Lo que permite escalar una montaña son las proteínas, vitaminas o minerales que me han aportado los distintos alimentos. Por ello, lo prioritario será determinar qué proporción de vitaminas necesito para esa actividad, siendo un paso posterior con qué alimentos las obtenga.

Así mismo, los distintos sistemas de armas (buques, aviones, carros de combate, sistemas de comunicaciones...) hacen su aportación a cada una de las capacidades (de mando y control, transporte, vigilancia, protección...) que permiten realizar los cometidos para cumplir la misión. Para cumplir mis cometidos lo importante será por tanto priorizar mis carencias en «capacidades», siendo un paso posterior con qué sistema de armas obtenga esa capacidad.

Así como es fácil saber qué proporción de proteínas, vitaminas o minerales me aporta un determinado menú mediante un simple análisis químico, la dificultad en la metodología radica en que la cuantificación de lo que aportan los diferentes unidades o sistemas de armas a cada una de las capacidades definidas es compleja y siempre implica un cierto grado de subjetividad.

Para establecer la prelación de las capacidades, lo primero que hacemos es por tanto «cuantificar» las diferentes capacidades y compararlas con el valor ideal que hemos fijado que necesitamos para los cometidos y el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas. Con este ejercicio podemos determinar cuáles son las *capacidades más deficitarias*. Es decir, si estamos más escasos de proteínas, de vitaminas o de minerales. En la metodología se tienen en cuenta todos los factores MIRADO que forman parte de una capacidad.

Posteriormente, se realiza una segunda priorización analizando y cuantificando el *riesgo operacional*, entendiendo este como la valoración del impacto de las carencias de una capacidad sobre la posibilidad de alcanzar o no la situación militar deseada en el momento deseado y sin que se produzcan bajas de personal o daños de material. En definitiva, valorando qué ocurre si no tengo esa capacidad.

Finalmente, la estratificación de riesgo operacional se verifica con unas pruebas de estrés en relación a los cometidos (número de cometidos de los definidos en que esa capacidad es necesaria) y a los escenarios (número de escenarios donde se hace patente esa capacidad).

En definitiva, un proceso de ponderación de factores, cuantificación y análisis que, sin ser perfecto, es una buena herramienta de ayuda a la

decisión para orientar los recursos a solventar las carencias prioritarias de una forma ordenada, sistemática y desde una óptica conjunta.

Conviene insistir, llegado este punto, que el déficit de una capacidad no tiene por qué estar asociado siempre a una carencia de material, sino que puede ser una carencia de personal o una falta de adiestramiento por no disponer de recursos suficientes para realizarlo.

La obtención

Una vez establecida la prioridad de las necesidades, se procederá a su obtención. Para ello, hay que incluirlas en la programación del planeamiento de recursos para su posterior *presupuestación* y contratación. En el caso de recursos materiales, la obtención está regulada y conlleva un proceso documental⁴ que permite asegurar que la satisfacción de las necesidades se realiza de acuerdo con las prioridades establecidas en el planeamiento de fuerzas y que el material que se obtiene cumple los requisitos operativos que se han establecido en el proceso.

Este proceso se prolongará en el tiempo y se hará más complejo en función del programa de adquisición de que se trate. No es lo mismo la adquisición de un sistema ya existente en el mercado que tener que diseñar y producir un nuevo sistema. En este último caso es imprescindible que desde el momento de la identificación de la necesidad operativa, exista una estrecha colaboración entre la rama operativa que define los requisitos operativos y la rama técnica que los transforma en especificaciones técnicas y de diseño.

Es durante este proceso, en la etapa de definición de la alternativa de obtención, cuando se consideran otros factores no exclusivamente militares sino de carácter político, financiero o industrial que ejercen su influencia y pueden variar la priorización final de las necesidades, especialmente las relativas a la obtención de material. Es en la fase de obtención cuando se contemplan las iniciativas, proyectos o programas de las organizaciones internacionales a las que España pertenece, así como las posibles opciones de cooperación internacional.

Respecto a las consideraciones industriales, que se tratan en otro capítulo, no hay que perder de vista que entre las capacidades que debe tener una nación para garantizar su seguridad se encuentra la capacidad industrial para la defensa. Por ello, las decisiones que contribuyan a mejorar esa capacidad industrial supondrán también una mejora en la capacidad de defensa.

⁴ Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del secretario de Estado de Defensa, *por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales.*

Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, *por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales.*

El planeamiento en la OTAN y en la UE

Tanto la OTAN como la UE realizan sus correspondientes planeamientos, en los que España participa, de forma similar al planeamiento nacional descrito en los párrafos anteriores. La diferencia principal reside en que la OTAN y la UE no tienen «fuerzas propias», salvo casos puntuales como los aviones de alerta temprana (NAEW); las fuerzas necesarias para llevar a cabo sus cometidos son aportadas por los países miembros. Por ello, estos procesos de planeamiento ponen el énfasis en los cometidos para determinar la fuerza sin ponerse limitaciones en cuanto a los recursos necesarios para la obtención, ya que es responsabilidad de las naciones aportar las fuerzas. Es por esto que en los procesos de planeamiento hay que incluir un paso adicional que es «repartir» las fuerzas que se han determinado como necesarias entre las naciones.

Aquellas fuerzas que no sean proporcionadas por ningún aliado se le asignan a una o varias naciones para que las obtengan en un plazo de tiempo. Son los antiguos objetivos de fuerza (*force goals*) que actualmente han pasado a denominarse *capability targets* o simplemente *targets*. Estos objetivos de fuerza son un elemento más a considerar en el diseño de las Fuerzas Armadas y por tanto tienen su influencia en el planeamiento nacional de fuerzas.

El ciclo actual de planeamiento OTAN 2011-2014 es de transición del antiguo modelo al nuevo proceso de planeamiento de la defensa OTAN basado en capacidades que se aprobó en la Cumbre de Estrasburgo de 2009. Este será el último ciclo en el que los *targets* se agrupan por ejércitos ya que en el próximo se agruparán por áreas de capacidad. Esto llevará implícita la necesidad de reorganizar la estructura nacional que participa en el proceso de planeamiento de la Alianza.

En la UE, el planeamiento de desarrollo de capacidades ha pasado por el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM) y, finalmente, el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). Este último es ya un planeamiento más integral que lidera la Agencia Europea de Defensa (EDA), con la participación del Estado Mayor (EUMS) y del Comité Militar de la Unión Europea (EUMC). Los conceptos, metodología y herramientas son muy similares al planeamiento que realiza la OTAN.

Evolución del desarrollo multinacional de capacidades

Smart defence

Muchos han sido los calificativos que se han dado a la *smart defence*. Se ha dicho que es un «concepto», una «nueva cultura de colaboración», un

«nuevo enfoque en el desarrollo de capacidades», una «iniciativa», una «nueva mentalidad»... Es todo eso pero en definitiva se la puede considerar como una de las «estrategias de respuesta» de la Alianza para poder desarrollar, adquirir, mantener y emplear las capacidades necesarias que permitan hacer frente a los retos de seguridad del Concepto Estratégico, en época de austeridad y restricciones presupuestarias.

Los primeros trabajos para poner en práctica y materializar esta estrategia los realiza el Mando de Transformación (ACT), que crea un grupo de trabajo denominado Multinational Approaches Task Force para la identificación de posibles iniciativas de cooperación multinacional para el desarrollo de capacidades. Aunque inicialmente se solicitó a las naciones las posibles áreas de colaboración, inmediatamente la aproximación fue *top-down* en el sentido de que fue ACT quien planteó medio centenar de iniciativas para que fueran evaluadas por las naciones. Estas iniciativas se agruparon en cinco áreas diferentes: adquisición, sostenimiento, adiestramiento, organización y empleo de fuerzas e innovación tecnológica.

Este fue el procedimiento de avanzar en la implantación del concepto *smart defence*, aunque las iniciativas que se planteaban eran en general de poca envergadura y en muchos casos se trataba de proyectos ya presentes en distintos foros de la Alianza a los que se les daba un impulso a través de este concepto.

Después del verano de 2011, además de continuar en la búsqueda de áreas de colaboración, la iniciativa *smart defence* avanza en sus aspectos más conceptuales y se establecen tres componentes de la estrategia que son la especialización, la priorización y la cooperación, de los que hablaremos más adelante.

A los proyectos e iniciativas multinacionales identificados en los trabajos desarrollados por ACT, se une un grupo reducido de iniciativas pero de mucho mayor calado, denominadas «iniciativas principales», en las que se incluyen algunas de las capacidades ya definidas en la Cumbre de Lisboa, como la capacidad de defensa contra misiles balísticos (BMD), la capacidad conjunta de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (JISR) o la iniciativa sobre Policía Aérea (AP).

En los últimos meses el número de propuestas e iniciativas que aparecen con el sello de *smart defence* ha crecido exponencialmente. De medio centenar inicial hemos pasado a más de doscientas y la lista, que se ha estado actualizando semanalmente, se ha dividido en tres niveles según el grado de avance o compromiso alcanzado.

Dos son las razones principales de este incremento. Por un lado, el impulso dado a la estrategia al más alto nivel ha hecho que todos los proyectos existentes que se quieran impulsar haya que enmarcarlos en el concepto de *smart defence*. Dicho de otra forma, todo el mundo se ha apuntado a la

«moda». Así, la mayoría de los proyectos ya existentes desde hace años en los distintos grupos de trabajo de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD) están ahora en la lista de *smart defence*. Por otro lado, también ha influido la voluntad y la insistencia en presentar una lista de iniciativas en la Cumbre de Chicago de mayo de 2012. Esto ha hecho que se ponga, bajo mi punto de vista, más esfuerzo en la elaboración de la lista que en el contenido real de las iniciativas y su aportación a las necesidades de la Alianza. Aunque, sin duda, salir bien retratado en la «foto de Chicago» ha supuesto «un aliciente» para la incorporación de las naciones a las iniciativas.

España ha mostrado interés en participar en 12 de las 25 iniciativas del primer nivel que se han incluido en los documentos de Chicago, la mayoría en el grupo de sostenimiento, algunas de ellas ya consolidadas, pero otras en un periodo todavía conceptual.

Los conceptos de la Smart Defence

La *especialización* se plantea como una forma de ahorrar ya que, para conseguir las capacidades que necesita la Alianza, no es necesario que todas las naciones dispongan de todo tipo de fuerzas; sería la Alianza la que diseñaría qué capacidades o fuerzas deben aportar cada una de las naciones. Esto, como ya se ha expuesto en otros capítulos, es un tema sensible ya que afecta a las decisiones soberanas de las naciones.

El principal escollo para su implantación es la diferente percepción de las amenazas que tienen las naciones tanto por su visión del mundo como por su situación geoestratégica (central o periférica) que determina distintos grados de confianza que cada nación deposita en la defensa colectiva respecto a su capacidad de actuación individual. La especialización supone compartir riesgos ya que se depende de la disponibilidad de acceso a aquellas capacidades a las que se ha renunciado. Además, supondría cierta obligatoriedad de participación en operaciones de crisis si las capacidades requeridas son aquellas en las que se ha «especializado». En consecuencia, una especialización efectiva y realista será más fácil alcanzarla entre grupos de países que tengan una misma percepción política y de las amenazas y cierta homogeneidad en temas de acción en el exterior.

El concepto de *priorización* es también controvertido, no por el concepto en sí, ya que existe un consenso generalizado sobre la necesidad de priorizar especialmente cuando los recursos son escasos; la controversia nace porque la priorización se debe determinar en el proceso de planeamiento de la OTAN ya existente, mientras que la *smart defence* parece que desea cortocircuitar ese proceso con decisiones presentadas «sobre la mesa» en reuniones de muy alto nivel.

Es evidente que el concepto de *smart defence* debe aplicarse a las capacidades más prioritarias pero no debe ser su objetivo determinar cuáles son, sino perseguir una mayor eficiencia en el empleo de los recursos para la obtención de capacidades ya previamente identificadas y priorizadas dentro del proceso de planeamiento.

La *cooperación* es la base sobre la que se apoya la estrategia de *smart defence*. Para poder alcanzar un acuerdo y que tenga éxito, es necesario en primer lugar compartir voluntad política de desarrollar juntos capacidades. Pero eso no será suficiente si no se comparten objetivos y requisitos operativos, se obtienen beneficios industriales por todas las partes y se comparte la voluntad de empleo de las capacidades. Y por encima de todo ello, no olvidemos que debería existir un ahorro de costes.

Una forma de «incentivar» la cooperación es a través de la integración de las iniciativas de *smart defence* en el proceso de planeamiento de la Alianza de tal forma que a los países que participan en una determinada iniciativa se les asigne un «*target* multinacional». Esta aplicación es prematura y es posible que se encuentre con la resistencia de las naciones. Como hemos mencionado, existe un listado de iniciativas multinacionales sobre las que han mostrado interés en participar diferentes naciones, pero no están lo suficientemente desarrolladas en lo relativo a alcance y costes como para garantizar que se llegue a alcanzar un acuerdo.

Dentro de este concepto de cooperación, también se contempla un mayor empleo de los fondos comunes para la obtención de capacidades. Esto no es nuevo y existen unos principios y criterios muy asentados para la utilización de esos fondos. Lo que es nuevo es que la estrategia de *smart defence* contemple la revisión de esos criterios. La implantación también se plantea a través del proceso de planeamiento de la Alianza incrementando el número de «*targets* selectivos».

Pooling and Sharing

El desarrollo de la iniciativa P&S se ha realizado desde su comienzo mediante dos procesos diferentes. Por un lado, los trabajos elaborados por el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) con la información proporcionada por las naciones, es decir, aproximación *botton-up*; y por otro, la labor desarrollada por la Agencia Europea de Defensa (EDA) con el apoyo del grupo de expertos de alto nivel, es decir, aproximación *top-down*.

Esto provocó la existencia de dos listas de iniciativas que afortunadamente han ido confluyendo en una única lista de la EDA, a la que se van incorporando las iniciativas identificadas en el EUMC y que disponen de una nación dispuesta a liderar los trabajos. Este ha sido el caso por ejemplo de la iniciativa sobre adiestramiento en la lucha contra artefactos explosivos improvisados (C-IED) que lidera España. Se identificó en el

ámbito EUMC y se incorpora a la lista de la EDA al ofrecerse España para liderarla. Esta iniciativa es considerada además un ejemplo de cómo se pueden compaginar los esfuerzos de la OTAN y de la UE ya que España lidera el Centro de Excelencia C-IED.

Aunque, al igual que en la estrategia de *smart defence*, las iniciativas no se limitan al área de adquisición de material, es cierto que por la propia esencia de la EDA la mayoría de los proyectos se están orientando a la adquisición mientras que el EUMS está centrando sus trabajos en compartir recursos para adiestramiento.

El origen de *smart defence* y *pooling and sharing* está en los recortes presupuestarios que afectan tanto a las capacidades de las Fuerzas Armadas como a la industria de defensa. Las iniciativas se presentan como la solución para mitigar el impacto de los recortes en los dos aspectos, el militar y el industrial. La *smart defence* en su formulación pone el énfasis más en la necesidad de mantener y desarrollar nuevas capacidades militares, mientras que el *pooling and sharing*, sin abandonar ese razonamiento, declara más abiertamente que su objetivo es fortalecer la industria europea de defensa

En realidad el *pooling and sharing* se constituye como un impulso a la actividad habitual que ya desarrollaba la EDA a través de los grupos de trabajo en el área de capacidades y de hecho las iniciativas se acaban integrando en grupos que ya existían antes de formularse el concepto.

La EDA, además, ha lanzado algunas otras ideas para tratar de mitigar el impacto de los recortes como son el *cascading*, que pretende crear un mercado de armamentos de segunda mano, o el *save and reinvest* que persigue que todos los ahorros que se consigan en los departamentos de Defensa se reinviertan en gastos de defensa.

Influencia en el planeamiento de fuerzas

Tanto las iniciativas SD como P&S nacen en el marco y pretenden materializarse a través del planeamiento de fuerzas por capacidades de la UE y de la OTAN y desde el momento que el planeamiento nacional está vinculado y armonizado con esos procesos, cualquier impacto o influencia en ellos se trasladará al planeamiento nacional de fuerzas.

En un primer análisis y teniendo en cuenta que las iniciativas lo que persiguen es una mayor eficiencia en el empleo de los recursos para la obtención de las capacidades ya identificadas y priorizadas, podríamos decir que estos conceptos tendrán influencia exclusivamente en el proceso de obtención pero no en las fases iniciales del planeamiento de determinación de necesidades y priorización. En principio solo deberían influir

en cómo obtener las capacidades pero no en el qué ni en el cuándo. Realmente, no es así como se ha anticipado en otros capítulos de este trabajo.

En relación con la *determinación de necesidades*, el impacto tendría su origen en la implantación de la especialización por diseño que pretende la Alianza, ya que de alguna forma establecería las fuerzas o capacidades que debe aportar cada nación. Otro aspecto que puede influir en el diseño de las Fuerzas Armadas españolas es un incremento de las fuerzas que la OTAN tiene en propiedad y financiadas de forma multinacional o por todos los aliados, tomando como modelo los aviones de alerta temprana (NAEW) o la próxima capacidad AGS. Un incremento de estas fuerzas tendrá su influencia en el diseño de las Fuerzas Armadas.

Respecto a la *priorización*, ya se ha mencionado la controversia que surge en la propia Alianza respecto a que el hecho que varias naciones quieran desarrollar una determinada capacidad no la convierte automáticamente en prioritaria. Esto mismo ocurre en el planeamiento nacional donde las iniciativas de *smart defence* y *pooling and sharing* podrían llegar a distorsionar la priorización nacional si no se aplican de forma correcta los criterios de participación. El primero de estos criterios es participar en aquellas iniciativas multinacionales que sirvan para satisfacer necesidades prioritarias desde el punto de vista nacional. Como norma general, se debe evitar la aproximación contraria, aunque habitual, de tratar de modificar la prelación establecida en el planeamiento y por tanto la priorización en la asignación de recursos por el hecho de participar en un programa multinacional.

Es cierto que tampoco se debe ser tajante en este aspecto y habrá ocasiones en que existan poderosas razones de ahorros o beneficios para el desarrollo de la capacidad industrial que aconsejen tomar la decisión de participar en una iniciativa multinacional, modificando la prioridad en la asignación de recursos. Pero hay que ser muy prudente en este sentido y evitar que se convierta en práctica habitual.

Es en el proceso de *obtención* donde se analiza y se considera la posibilidad de armonizar la satisfacción de la necesidad nacional con otras a nivel internacional.

Para poder iniciar un programa de colaboración multinacional, el primer paso es conseguir entre los participantes una armonización en los requisitos operativos del sistema a adquirir. Este paso no es sencillo ya que al esfuerzo multidisciplinar necesario para la redacción de requisitos operativos, especialmente de una unidad o sistema de armas complejo, hay que añadir el esfuerzo de negociación con el resto de países en el proyecto que permita elaborar un documento consensuado.

Pero este no es probablemente el único escollo, ya que hay múltiples ejemplos de elaboración de requisitos comunes (*common staff targets*)

que nunca se han llegado a convertir en proyectos. Que el producto final vaya a satisfacer los requisitos militares de todos los participantes es condición necesaria pero no suficiente. También deben ganar todos en el ámbito industrial. Además, debería existir un ahorro derivado de la economía de escala. Si no se cumplen todas esas condiciones es muy difícil que el proyecto salga adelante.

En resumen, las iniciativas multinacionales influirán en todo el proceso de planeamiento ya que se presentarán como grandes ofertas de ahorro, excelentes oportunidades para la industria o única alternativa para alcanzar determinadas capacidades. Todas serán una especie de «llévese tres por el precio de dos». Esto obligará a un análisis caso por caso de cada iniciativa. Será necesario preguntarse: ¿realmente lo necesito? Y ¿a qué renuncio al coger esa oferta? ¿Qué obligaciones conlleva desde el punto de vista operativo y económico?

Como norma general, se deberán seguir al menos los siguientes criterios para evaluar el encaje de las iniciativas multinacionales en la planificación nacional y una eventual participación:

- La iniciativa debe resolver una carencia nacional prioritaria en el planeamiento.
- Mejora coste-eficacia al hacerlo de forma multinacional, en comparación con una posible solución nacional.
- Análisis del impacto en la soberanía o autonomía industrial.
- Posible beneficio en el desarrollo de la capacidad industrial nacional para la defensa.

Reflexiones finales

Las ideas de *smart defence* y *pooling and sharing* son impecables desde el punto de vista teórico, pero la realidad es que no son conceptos nuevos ni fáciles de llevar a la práctica. Si así fuera se habría hecho hace años. El concepto resurge con fuerza como una necesidad derivada de las restricciones presupuestarias que pueden hacer que la colaboración multinacional sea capaz de superar las tradicionales dificultades a las que se ha enfrentado siempre.

Es decir, por un lado la austeridad crea un clima favorable al desarrollo de iniciativas multinacionales pero paradójicamente pueden ser los mismos recortes los que hagan inviables esos proyectos.

El desarrollo de capacidades multinacionales no debe, sin embargo, limitarse a programas de adquisiciones de material o programas de innovación tecnológica, sino que debe aplicarse a otras áreas donde además es más fácil alcanzar acuerdos de colaboración como son los aspectos de

adiestramiento, mantenimiento y organización y empleo de las fuerzas. En estos ámbitos, también se pueden conseguir grandes ahorros y no olvidemos que la eficacia de los Ejércitos y la Armada se mide no solo por la entidad de sus fuerzas sino por lo que seamos capaces de hacer con ellas.

Las iniciativas asociadas al empleo de la fuerza deben analizarse también desde el punto de vista del planeamiento operativo ya que pueden constituir un proceso de generación de fuerzas anticipado que conlleve compromisos y servidumbres que afecten a la disponibilidad nacional de las unidades.

Nuestra posición geográfica excéntrica, el grado de desarrollo de la industria nacional de defensa frente a la de los aliados más próximos, la dificultad de aceptar la especialización por la existencia de escenarios de planeamiento fuera del ámbito de la seguridad colectiva y la necesidad de mantener algunas capacidades industriales estratégicas son algunos de los factores que pueden dificultar la participación en las iniciativas multinacionales. Sin embargo, dado el impulso político al más alto nivel de estas iniciativas, mantenerse al margen no parece una opción aceptable.

Las estrategias de *smart defence* y de *pooling and sharing* están en el centro del ruedo y las vamos a tener que lidiar. Habrá que medir las distancias y templar para que no nos desarmen y podamos sufrir una cogida y, al mismo tiempo, aprovechar la oportunidad de hacer algún buen quite que nos permita, si no salir por la puerta grande, sí al menos redondear una buena faena que sea merecedora de algún trofeo.

Se debe realizar un análisis caso por caso de las distintas propuestas, limitando nuestra participación a aquellas que presenten ventajas tanto desde el punto de vista militar como industrial y supongan un claro ahorro de costes. Nuestra participación se puede también graduar con un incremento en las áreas menos demandantes desde el punto de vista financiero.

Es muy probable que todavía durante un tiempo proliferen las iniciativas que lleven el «apellido» de *smart defence* o *pooling and sharing* y que se presenten como el más claro ejemplo de estos conceptos. Dentro del proceso de planeamiento nacional, habrá que perseverar en el esfuerzo de analizarlas y tratar de identificar aquellas que puedan representar una oportunidad para, con los recursos disponibles, mantener y desarrollar las capacidades militares, incluida la capacidad industrial de defensa, que permitan configurar las Fuerzas Armadas que España necesita.

La componente industrial

Francisco González Mené

Capítulo Cuarto

Introducción

El plenario del grupo industrial (NIAG¹) de febrero de 2012 en Bruselas se presentaba como un anticipo de la cumbre OTAN de Chicago. La División de Inversiones de Defensa (DI), el Mando de Transformación (ACT), las nuevas y antiguas agencias en fase de consolidación y búsqueda de identidad y todo el que pasa por el plenario se emplean a fondo para demostrar que es más *smart* que nadie. El secretario general (SECGEN) de la OTAN ha dado el banderazo de salida y todas las divisiones del Cuartel General están trabajando a marchas forzadas para completar la agenda de Chicago en la que la declaración sobre *smart defence* se ha convertido en la cuestión principal. Si el tema no es suficientemente *smart*, no es prioritario y puede posponerse. En cambio, mientras más *smart* sea, más atención recibe. Consecuencia: todo ha pasado a ser *smart*; incluso puede que este capítulo.

Los sucesos de Libia han disparado todas las alarmas. Sin los estadounidenses no se puede ir a la guerra; por lo menos a ganarla. La inteligencia, el mando y control y el apoyo logístico de los EE. UU. son imprescindibles. Nada nuevo en realidad, pero el fallo estrepitoso en el último examen ha puesto sobre la mesa el problema en toda su crudeza. EE. UU. está

¹ NATO Industrial Advisory Group.

trasladando sus escenarios al Pacífico y Europa no parece estar en condiciones de asumir la responsabilidad ni en las inmediaciones del mismo teatro europeo. No solo es la falta de recursos y medios sino la ausencia de interoperabilidad de los pocos y dispersos lo que resulta preocupante; el papelón hecho en Libia con los *tankers*² no puede volver a repetirse. El planeamiento de recursos, aunque ahora sea por capacidades, no sirve sin compromisos reales de contribución a la generación de fuerzas. Los EE. UU., a través de la OTAN, tocan a rebato la campana mayor de la *smart defence* y la Unión Europea lo hace en otra octava, como *pooling and sharing*. Se trata de afinar un acorde que va desacompañado.

En palabras del presidente Barack Obama en enero de 2012, «the fiscal choices we face are difficult ones, but there should be no doubt –here in the United States or around the world– we will keep our Armed Forces the best-trained, best-led, best-equipped fighting force in history». ¿Cuál es el equivalente europeo a esta afirmación? ¿La CSDP (Política Común de Defensa y Seguridad)? La expectativa de EE. UU. es que sus aliados, con los que comparte su defensa en los escenarios OTAN, no desentonen excesivamente; la mejor expectativa europea parece ser pasar desapercibidos hasta que amaine el temporal.

El panorama visto por la industria

Son tiempos complicados. Las naciones principales europeas con aspiraciones de potencias recortan presupuestos pero protegen con mimo a su industria sin perder de vista la historia. Otros Gobiernos europeos miran a Bruselas y le dicen a su industria que se busque la vida. Los Estados Unidos de Norteamérica mantienen una idea clara de sus intereses nacionales y de la importancia de la supremacía militar, y un flujo saneado de consignaciones presupuestarias para mantener su industria bien engrasada. Los países emergentes apuestan por garantizar su soberanía desarrollando su industria de defensa equipándose con armamento convencional por la previsible evolución de los acontecimientos mundiales. El control de los recursos naturales y la protección del territorio con una substancial capacidad de disuasión militar no han perdido vigencia alguna.

Cuando volvemos a lo concreto, se despejan las brumas de los escenarios asimétricos y de las convergencias de seguridad y defensa en los que tiene que confiar la industria europea cuando no hay otra cosa que decirle. En Europa, a falta de objetivos definidos, parece que hemos decidido compartir inteligentemente.

² Problemas de reabastecimiento en vuelo de los aviones europeos que solucionaron los EE. UU..

Smart defence (SD) y *pooling and sharing* (P&S) son vistos por la industria como una misma cosa: modismos alambicados, retórica y compromisos políticos sin presupuestos de adquisiciones; aunque buena excusa para seguir hablando. O sea, más de lo mismo. Seguramente, la próxima moda será el *smart pooling* pero de momento ya estamos pasando por las *connected forces*.

La SD parte del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. EE. UU. busca el compromiso de los demás países, como miembros individuales de la Alianza, para contribuir a la defensa colectiva mediante la aportación de sus recursos de forma coordinada con el resto y creando capacidades por agregación, adquisición conjunta y sincronización. También la SD cuenta con los importantes fondos comunes de la OTAN para la adquisición de capacidades (NISP)³. Desde la industria, la SD puede suponer la recuperación de alguno de los planes de adquisición de capacidades que el frío presupuestario había puesto en hibernación, aunque, y hay que señalarlo con énfasis, en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN la componente de política industrial brille por su ausencia. Si se considera implícita, eso solo será cierto para los países que la tengan.

El P&S se cuece a fuego lento por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en los complicados canales gubernamentales. No existen fondos comunes de la UE para adquisición de capacidades militares y cuando algo parecido se ha propuesto, como en la pasada crisis de Tervuren⁴, siempre hay un país miembro que se encarga de llevar al resto de vuelta a la realidad. El P&S se enreda entre la desconexión con el planeamiento de los mandos militares, la elaboración de encuestas y formularios a unos y a otros, los informes generados por consultoras alineadas con las doctrinas comunitarias y la relación con la Comisión Europea, sin competencias en defensa, cuya preocupación por la EDTIB –Base Tecnológica e Industrial de Defensa en Europa– nada tiene que ver con las necesidades operativas sino con la regulación de un mercado que hasta la fecha se les ha escapado y que ahora, tras la aprobación de la Directiva de Adquisiciones de Defensa⁵, no están dispuestos a que siga por libre bajo la bandera del artículo 346⁶ del TFUE.

El Reino Unido, en su *White paper* de febrero de 2012, indica que su modo de colaboración multinacional preferido es el bilateral y que usarán el marco de la OTAN o de la EDA si les beneficia, según el caso, reservándo-

³ NATO Security and Investment Programme.

⁴ Decisión de crear un centro de seguimiento de situación militar de la UE que fue bloqueada por el Reino Unido.

⁵ Directiva sobre Adquisiciones de Defensa y Seguridad (2009/81/EC).

⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo de excepción del procedimiento que pueden invocar las naciones para salvaguardar intereses nacionales.

se el derecho de usar el artículo 346 en función de sus intereses nacionales. La idea de que las naciones de la UE contribuyan de forma conjunta con capacidades UE a la OTAN, como se ha planteado, sigue muy lejos de la realidad.

Y ahora la smart industry

Pocas cuestiones reflejan un mayor grado de consenso que la necesaria, quizás inevitable, corresponsabilidad de la industria en la nueva forma de entender una relación que no puede sostenerse en los modelos tradicionales de adquisiciones. Pese a la aparente claridad del planteamiento de los Gobiernos —«se nos ha acabado el dinero y tenemos que ir pensando algo nuevo»—, para la industria, que no acaba de resignarse, no está claro en absoluto lo que se pretende; salvo la idea algo elemental de que la industria de defensa, dejada a su suerte, puede encontrar solución a una ecuación de variables ocultas, sabiendo, eso sí, que el presupuesto de adquisiciones tiende a cero. Sin duda la necesidad espabila y a la fuerza ahorcan, pero la cuadratura del círculo y el movimiento continuo de primera especie han dejado de buscarse entre los sectores mejor informados, incluso los *smart*.

La industria en su conjunto debe jugar un papel importante en esto de ser *smart* ya que se trata de montar programas multinacionales optimizando el uso compartido de los recursos disponibles o de hipotéticas nuevas adquisiciones. Aunque se dice que lo *smart* no es sinónimo de ahorro presupuestario sino de mejor aplicación, se da por hecho que la contracción presupuestaria en Europa, al menos hasta que Alemania declare la crisis resuelta, es imparable y que la industria debe ingeniárselas para sobrevivir. La industria debe iniciar en solitario la travesía del desierto presupuestario hacia la tierra, no queda claro si prometida o deseada, de la abundancia. Al pasar por Bruselas, le darán las tablas de las directivas para llegar a destino bien reestructuradas.

En términos prácticos de adquisición de capacidades, SD y P&S son en esencia la misma cosa. Los Gobiernos harán una única lista de la compra y contribuirán con los mismos medios, según el caso, a la generación de fuerzas para misiones OTAN, UE, UN o cualquier alianza. Para la industria no existe diferencia alguna salvo que en el modelo OTAN posiblemente haya fondos y las condiciones que trata de imponer la CE no se aplicarán.

La industria como interlocutor

Además de los acuerdos contractuales de suministro, la colaboración de la industria con la OTAN se articula a través del NIAG y del ACT. El NIAG proporciona apoyo experto precomercial a los grupos de armamento y

otras agencias OTAN con grupos de estudio y actuaciones de consultoría de alto nivel. El ACT, con su iniciativa FFCI⁷, parece haber encontrado la fórmula mágica de poner a trabajar a la industria sin coste y sin compromiso de compras futuras, lo que no deja de provocar recelos. El ACT se encarga de hacer la lista de posibles proyectos multinacionales para la Cumbre de Chicago de mayo de 2012. La EDA se encarga de otra lista a nivel europeo, mas como bróker que como autoridad de adquisiciones, lo que desanima un tanto. OTAN y EDA, cada una por su cuenta, hacen un periplo por las capitales para confeccionar sus listas de prioridades respectivas. Deben haber hablado con gente distinta ya que las listas tienen algunas coincidencias, pero no muchas. EE. UU. se familiariza con los mecanismos europeos de financiación y manifiesta su interés en la convergencia de las dos iniciativas con la esperanza de que la UE ponga algo de dinero. Así, aparece la propuesta de EE. UU. de unificar los programas de *air refueling* que es vetada con entusiasmo por Francia, justa venganza por el proyecto fallido de renovación de los KC45⁸. Francia está llamada a jugar un papel decisivo en la estructura final de la industria europea, sobre todo en la búsqueda del compromiso entre la presencia pública y la privada.

El tamaño de la industria de defensa

El mercado lo fija la demanda. En el caso de defensa, la demanda es un monopolio de los Gobiernos. Una de las historias más famosas sobre recetas drásticas de política industrial es la conocida como «última cena» de Norman Augustine, CEO (*chief executive officer*) de Martin Marietta en la fecha. Se trataba de buscar solución al exceso de capacidad de la industria de defensa de los EE. UU., que debía reducirse a una fracción de la que tenía cuando cayeron el muro de Berlín y el Pacto de Varsovia; la posición del departamento de Defensa fue advertir a la industria, como postre de una cena, cuál era la capacidad que podía tener después de la consolidación que debían llevar a cabo de forma urgente: simplemente, no había presupuesto para sostener el número de contratistas existentes y ya no querían volver a verlos a todos.

En Europa no hay dinero ni para una última cena. Pero aún es peor, no está claro quién debería pagar y quiénes deben ser los comensales. Es posible que el empeño del SECGEN de tener como interlocutores a los CEO de las grandes empresas europeas busque hacer una primera lista de invitados, pero el anfitrión debe poder imponer sus condiciones, lo que tiene una relación directa con su capacidad de compra. Es posible que

⁷ Framework For Collaborative Interaction.

⁸ Proyecto de los KC45 adjudicado a EADS y cancelado. Finalmente adjudicado a Boeing.

acabemos montando varias mesas, como en las bodas: la de los mayores y la de los niños. Los instrumentos de los tratados internacionales pueden ayudar en la elaboración del menú, y nos interesa ir a la carta. ¡Ojo con conformarse con el menú del día!

Las inversiones en defensa

Los presupuestos de defensa en las naciones principales han primado la adquisición de equipos y sistemas que multiplicaban la eficacia en el combate tratando de reducir la necesidad de desplegar personal. Las inversiones en grandes mejoras tecnológicas en inteligencia, comunicaciones y mando y control, movilidad, precisión y protección le dan a los EE. UU. una capacidad militar acorde con su ambición estratégica global fuera del alcance europeo y de cualquier oponente. Los costes para EE. UU. han sido altos pero han producido retornos y han llevado a la industria norteamericana a una supremacía tecnológica absoluta. El gap tecnológico entre EE. UU. y el resto del mundo se va ensanchando exponencialmente. Europa y cualquiera de las naciones necesitarían inversiones imposibles para conseguir que su industria fabricara productos equivalentes, así que la competencia con EE. UU. en productos no comerciales es prácticamente inviable. La pregunta es si esos productos son necesarios para Europa o si existen mercados distintos al de EE. UU. y la propia Europa, si tuviera presupuestos. Y aun teniéndolos, la pregunta sigue siendo si ese nivel tecnológico es el que requieren las naciones europeas para sus amenazas. Naturalmente, siempre será necesario para mantener la interoperabilidad.

En Europa, ahora las cosas son más simples. No se trata de adaptar la capacidad a unos requisitos militares que provienen de una estrategia determinada que aún está por ver, pese a los intentos de una siempre pendiente CSDP, se trata de que no hay dinero, posiblemente ni para adquirir lo que realmente se necesita. Caso dramático fue el de Italia que retiró sus fuerzas de Libia porque se les acabó el presupuesto. La realidad supera al arte.

Al parecer, mantener la defensa impone una carga insoportable. En orden de magnitud, el coste de una fragata puede estimarse en el equivalente a 50 km de autopista con pocos puentes y sin túneles. El coste de un carro de combate en el equivalente a 1 km. El ajuste de los presupuestos siempre es un juego de prioridades, y el papel de los gestores públicos es optimizar la aplicación de los recursos, al menos en teoría. El retorno económico de la construcción de una autopista se puede calcular y explicar a la opinión pública en términos de velocidad media, menor número de accidentes o de ahorro inducido, incluso se puede establecer un procedimiento de devolución para que los usuarios retornen una parte de los ahorros generados y para que, a través de un acuerdo de colaboración, el

capital privado financie las inversiones públicas. El mecanismo es virtuoso y se hablado de aplicarlo en defensa. Todo el mundo gana. Pero, ¿cómo valoran los ciudadanos los intereses nacionales que deben ser protegidos por fuerzas militares debidamente equipadas? ¿Cómo comparar el beneficio de un pequeño tramo de carretera frente a una fuerza naval que protege nuestras aguas? La defensa es un bien público que solo compete al Estado proporcionarla, pero ¿cuánto estarían dispuestos a pagar los ciudadanos por los servicios de defensa? ¿Existen las amenazas exteriores? ¿Hay alguna ganancia previsible en proteger nuestra seguridad? Además de industria y tecnología, hablamos de problemas de cultura política y social, y también de identidad; más vale que lo entendamos.

¿Qué es la industria de defensa?

Buena pregunta a estas alturas. ¿Innecesaria por obvia?; posiblemente no. La industria de defensa tiene como único fin la producción de bienes y servicios que necesitan los Estados para garantizar las condiciones de seguridad de sus ciudadanos y su territorio, para anular las amenazas o para disuadir a los oponentes.

La industria de defensa desarrolla y usa intensivamente tecnología avanzada y genera empleo de muy alta calidad. Pero en términos de modelo de negocio, por mucho que se empeñen en la Comisión Europea, no se parece en nada a la industria de fabricación de bienes de equipo o de gran consumo. Los únicos clientes legítimos de los productos de defensa son los Estados que a su vez son los organismos reguladores y legislativos.

Los productos de defensa no son *commodities* que se fabriquen contra inventario y que se vendan con campañas comerciales para el gran público. El Estado no equipa a sus Fuerzas Armadas para hacer inversiones rentables que produzcan retornos económicos inmediatos sino para dotarse de capacidades militares cuyo propósito y legitimidad recae en su Constitución. Por extraño que les pueda parecer a algunos, las inversiones en defensa se hacen en equipos y sistemas con la intención de no tener que usarlos nunca y muy posiblemente el hecho de tenerlos es la mejor razón para no tener que usarlos. Si bien debe reconocerse que en términos de influencia sobre los mercados y control de las materias primas en las zonas de interés, a algunos países les salen muy rentables sus grandes inversiones.

La relación de la industria con los Gobiernos

El problema actual de encaje de la capacidad industrial de defensa con los planes de adquisición es resultado del desajuste entre oferta y demanda. La industria de defensa se ha dimensionado desde su origen

según las necesidades militares en volumen y en tiempo de respuesta; la capacidad industrial debe responder tanto a los planes de obtención como al grado de disponibilidad de las unidades. El modelo tradicional de relación entre Gobierno e industria (que siguen actualmente la práctica totalidad de los países emergentes) no ofrecía mayores complicaciones: la industria de defensa era una rama más de la organización militar o era una actividad pública o nacionalizada dentro de organizaciones estatales. El encaje de las piezas y de los interlocutores en una situación de fuerte impulso al desarrollismo se simplificaba: estrategias, objetivos y políticas armonizados, modelo entre virtuoso y perverso que siempre acaba degenerando por la falta de incentivos y de pulso empresarial. La ineficacia del modelo «arsenal» como forma de gestión pública de la capacidad productiva está, como en otros múltiples casos, de sobra demostrada. La decisión de privatizar y de liberar al Estado de la insaciable voracidad de los monopolios era inevitable así como era imprescindible dinamizar la competencia, si bien con diferentes matices y resultados como demuestra el caso español.

La viabilidad del modelo privado con múltiples actores, ahora sin demanda pública alguna, es decir, sin clientes por más que se confíe en que otros países lejanos puedan llenar los huecos, conduce de manera casi inevitable a la reestructuración del sector industrial europeo. Los Gobiernos fijan la demanda y en última instancia el tamaño de la industria que debe satisfacerla pero no determinan el tamaño ni el número de los contratistas. ¿Cuántos grandes contratistas son necesarios? El mínimo imprescindible es uno. La consolidación, como todo el mundo teoriza, reduce gastos y precios de venta pero la competencia transparente, como todo el mundo ha experimentado, los reduce aún más. En términos europeos, en un escenario de plena reciprocidad entre las naciones, el compromiso puede llegar a través de la especialización por áreas de excelencia tecnológica o reparto equitativo en la cadena de suministro, pero la especialización radical y meramente económica está a un paso del monopolio. ¿Cuál es el riesgo de nacionalización si conviene a los intereses de los países que están sosteniendo a su industria?

La regulación europea

La Comisión Europea y la EDA vienen trabajando sobre líneas de reestructuración de los sectores terrestre, naval y aeroespacial. La denominada Base Tecnológica e Industrial de la Defensa en Europa (EDTIB) y el Mercado Único de Defensa Europeo (EDEM) sirven para justificar el paquete de defensa que ha culminado en la Directiva de Adquisiciones y que algunos países se han apresurado a incorporar. El pleno desarrollo de la directiva se ha convertido en un objetivo prioritario de la Comisión Europea (CE) que, a la vista de la irregular transposición de la norma, ha

decidido crear una *task force* con la ayuda de la EDA como interlocutor de circunstancias. Los protagonistas gubernamentales reales son los ministerios de Defensa y los Estados Mayores con los que la CE habla poco por aquello de las competencias, y la industria es interlocutor a través de las asociaciones europeas, donde los países grandes están bien representados. No está nada claro cómo van a intervenir las componentes de interés nacional de los países principales y hay una preocupación cierta en que las conclusiones de la *task force*, aun con las mejores intenciones, no reflejen la realidad del sector y afecten negativamente a la integridad e intereses de la industria de defensa, a unos más que a otros. España tiene pendiente la definición de sus capacidades estratégicas.

La mayor dimensión de la industria en países como Francia, Alemania o el Reino Unido actúa como foco atrayente de los sectores. La especialización está servida de antemano, aunque hay reticencias. Al final, el sector naval sigue siendo crítico para todos y si no son los buques de superficie son los submarinos. De nuevo, las lecciones de la historia: las empresas de bandera de los países principales van cogiendo posiciones para el reparto y las de los otros países van tentándose la ropa cuando la respuesta que obtienen de sus Gobiernos, cuando se interesan por lo suyo, es que hay que internacionalizar.

La reciprocidad transatlántica

La necesidad de mantener un mínimo de juego europeo conllevaría la necesidad de trabajar sobre una reciprocidad transatlántica real. Es prácticamente imposible para una empresa europea «normal» colocar sus productos en EE. UU. Las grandes empresas europeas, léase los estados que las controlan, ya están tomando posiciones en EE. UU. y, curiosamente, ante el riesgo de que las instituciones europeas puedan tomarse en serio el principio de reciprocidad y legislen en consecuencia, impiden los consensos con sesgo europeísta. Situación aún más comprometida cuando los pactos bilaterales transatlánticos pueden estar en la base de las estrategias de defensa de algunas naciones.

¿Cómo armonizar el encaje del modelo de gestión privada y deseablemente competitivo con la realidad de la demanda del Mercado de Defensa? ¿Y qué tanto de privado puede llegar a ser cuando las regulaciones para su funcionamiento apenas dejan resquicio alguno para que las empresas se busquen la vida? Los Gobiernos no pueden renunciar a su papel de reguladores pero aprobarán los acuerdos industriales que les benefician, apoyando los acuerdos de consolidación mediante políticas industriales activas. Sin embargo, hay un precio que pagar: quien esté dispuesto a sacrificar su base industrial debe asumir la pérdida de soberanía e independencia operativa y las no menos importantes pérdidas de nivel tecnológico y puestos de trabajo. Las empresas de defensa son

integradoras de suministros de una multitud de pymes en complejas cadenas de suministro; el efecto en cascada de la desaparición de los integradores sería catastrófico. En cualquier caso, se está llegando al punto, posiblemente ya se ha sobrepasado, en el que la reestructuración es inevitable, y los cambios deben aplicarse cuanto antes en base a acuerdos establecidos con total transparencia.

La internacionalización y el planeamiento inteligente

Otro de los modismos habituales junto con la necesidad de ser *smart* es la necesidad de internacionalizar. La fuerte presencia de la industria de defensa de los EE. UU. en el mundo, con el apoyo masivo de instrumentos financieros y administrativos gubernamentales, genera un atractivo espejismo para la sedienta industria europea. Algunos países disponen de sistemas perfectamente montados. En el caso español, en particular, el mandato de internacionalizar se puede traducir al lenguaje corriente como «búscate la vida en otra parte, que ya te echaremos una mano». La recomendación no es mala, no hay alternativa para mantener las empresas activas y hay que tomarla en serio; el problema consiste en que las compras de defensa son principalmente negocios Gobierno a Gobierno, no son negocios comerciales transparentes en pura competición de precio o prestaciones.

La base de los negocios de exportación de sistemas tiene varias patas: alianzas estratégicas que garanticen el suministro, uso de los sistemas por el país de origen del fabricante y el reparto de los costes del ciclo de vida. Si es muy remota la posibilidad de que un estado financie el desarrollo de un nuevo sistema de armas a una empresa extranjera para terminar adquiriendo un pequeño número de unidades a precios lógicamente imposibles, aún más remoto es el que una empresa desarrolle a riesgo comercial un nuevo sistema de armas con la esperanza de amortizar la inversión con las ventas comerciales que pueda hacer (hay un caso, el patrullero Cormorán de Bazán, producto de otra hambruna hace años). No solo son norteamericanos, franceses o ingleses los que saben hacerlo, el éxito de España en la exportación de buques principales como fragatas Aegis, portaaviones y los grandes buques anfibios LHD tiene su fundamento en la inteligente política industrial que ha favorecido la Armada con una participación muy activa en las iniciativas de exportación. Nada sustituye a los propios Ejércitos como clientes principales y usuarios fuertemente implicados con la industria ya que favorecen el desarrollo de la tecnología nacional e incluyen las capacidades industriales en sus planeamientos a largo plazo.

El papel que podría jugar la Unión Europea o alguno de sus organismos, como socio estratégico europeo de un país, digamos asiático, para garantizar acuerdos con alcance militar, es, cuando menos, cuestionable. Antes de garantizar seguridad a los demás, nada como demostrar que uno

puede garantizar la suya propia. No hace falta insistir mucho para apreciar las reglas del juego entre las industrias «nacionales» en las grandes adquisiciones recientes de carros, aviones y buques de guerra de Brasil, Rusia, India o países del golfo Pérsico.

El crecimiento de las nuevas economías y las necesidades estratégicas de las naciones desde el golfo Pérsico hasta el Pacífico, girando hacia el este, parecen ofrecer las oportunidades de negocio que se desvanecen en Europa. Pero hay que tener muy en cuenta que la situación europea, prioridades presupuestarias incluidas, no es compartida en el resto del mundo y que una de las preocupaciones principales de los países clientes es conseguir su propia base tecnológica e industrial, tanto más necesaria cuanto más se siente la necesidad de conseguir y mantener operativo el equipamiento de los Ejércitos. Los acuerdos de transferencia tecnológica son parte fundamental de las grandes adquisiciones de defensa. Es decir, la posible entrada en los mercados emergentes con un nivel tecnológico determinado tiene fecha y duración limitada a los planes de desarrollo propios de los países. La globalización acelera el proceso de absorción tecnológica.

En el caso europeo, por la falta de impulso real en innovación, se ve con grandes recelos la cesión de tecnología por el riesgo de alimentar a la futura competencia. La interpretación americana de esta partitura es el *one step ahead*: no importa ceder tecnología a otros cuando mi estado del arte va muy por delante; es el camino y no hay alternativa posible. La única manera de mantenerse es tirar de los acontecimientos presentando una oferta constantemente innovadora con fuerte contenido tecnológico pero, y es un gran pero, cuya procedencia solo puede estar en el desarrollo de las propias capacidades nacionales (¿europeas?) mediante inversiones en I+D, lo que nos lleva de nuevo al dilema inicial de la financiación.

La internacionalización tiene historias de éxito si se cuenta con buena tecnología y una mejor cultura y red comerciales. Casos como el holandés y el sueco permitieron a sus industrias nacionales adquirir una gran dimensión internacional con continuas mejoras en sus productos. La utilización de EE. UU. en sus fragatas FFG del sistema MK92, americanización de la famosa bola de HSA (*holland signal apparaten*) que instalaban nuestros Lazaga y Descubierta, el cañón de 76 mm Oto Melara y el 40 mm Boffors son también ejemplos bien significativos de éxito en el mercado más cerrado del mundo si se cuenta con buenos productos. La contrapartida es que, una vez superada la dimensión del mercado nacional, hay que mantener el equilibrio pedaleando cada vez más fuerte hasta que te caes.

La industria de defensa y el desarrollo tecnológico

La relación entre ciencia, tecnología, industria y defensa ha sido y es uno de los motores principales del avance tecnológico. La sociedad de la in-

formación en términos de comunicaciones y equipamiento electrónico e informático tiene su origen en proyectos militares, aunque en su desarrollo actual el uso civil haya invertido los términos de la ecuación.

La investigación en la industria médica o del automóvil es impulsada por el enorme tamaño de los mercados y la expectativa de grandes beneficios económicos; a la investigación en defensa la empuja de manera continua la necesidad de las naciones de garantizar la supremacía frente a posibles enemigos que a su vez evolucionan mejorando sus posiciones tecnológicas. Las tecnologías de defensa siempre están en el límite del estado del arte y su desarrollo requiere la colaboración entre los usuarios finales (militares), los científicos y la industria. Los desarrollos en tecnología espacial, aeronáutica, altas energías y robótica siguen aguas de las necesidades militares. Causa asombro el intento de desarrollo de un Jumbo 747, en pruebas desde hace casi 10 años, con un láser de alta energía para destruir misiles balísticos a cientos de kilómetros de distancia. ¿Quién podría enfrentarse a un desarrollo semejante y bajo que justificación? ¿Criterios económicos? ¡Supremacía tecnológica! Lo demás viene añadido.

En palabras de Dwight D. Eisenhower, la victoria en la Segunda Guerra Mundial fue posible por el funcionamiento de una industria que equipó con sistemas de armas de forma continua a las fuerzas aliadas a la vez que se impidió a las industrias alemanas abastecer a las suyas. La importancia de la tecnología y la ciencia fueron esenciales: *radar won the war*. En realidad, el radar y las matemáticas.

En defensa es impensable que la tecnología se desarrolle fuera de los círculos de los usuarios sin una realimentación inmediata sobre su eficacia. En palabras de Von Karman, *scientific results cannot be used efficiently by soldiers who have no understanding of them, and scientists cannot produce results useful for warfare without an understanding of the operations*. Sin necesidad de recurrir al ejemplo del láser, no es concebible que la industria sola haga desarrollos para tantear su aceptación por el mercado. ¿Qué empresa emprendería un desarrollo a su propio riesgo de un sistema de envergadura? Y aun en el caso de que alguna empresa desarrollara un invento con prestaciones novedosas y alcance razonable, ya se encargaría el Gobierno de origen de controlar su exportación si perjudica sus intereses de seguridad o políticos.

Ciencia, la frontera sin fin

Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos de Norteamérica, presionados por la necesidad de la victoria, habían empujado la frontera del conocimiento mucho más allá de los límites anteriores al conflicto. Ciencia y tecnología coadyuvaron de forma decisiva a la victo-

ria aliada. Con la paz, tan duramente conseguida, se planteó a la comunidad científica el reto de aprovechar ese conocimiento en beneficio de la nación. Objetivos: mantener la superioridad y difundir la aplicación de la ciencia y la tecnología, apoyar la investigación de las organizaciones públicas y privadas y desarrollar el potencial científico de la juventud estadounidense. Vannevar Bush fue el encargado de responder en un célebre informe que conformó la política científica y la innovación tecnológica en las décadas siguientes. Las lecciones aprendidas al coste de una guerra estaban claras: la seguridad nacional depende de la tecnología de defensa que debe ser potenciada en tiempo de paz mediante una estrecha colaboración entre la investigación civil y los Ejércitos; la investigación militar es un interés nacional y debe estar apoyada directamente por el Gobierno (Congreso); las consecuencias de una política activa de investigación básica y desarrollo industrial conducen al pleno empleo, la mejora en creatividad y productividad de la industria y a disponer de un amplio conjunto de hombres y mujeres formados en ciencia y tecnología que impulsarían el desarrollo en todos los sectores industriales. Una consecuencia añadida sería la no dependencia de la tecnología europea.

No cabe duda de que los objetivos marcados los han cubierto en buena medida; la sociedad norteamericana tiene embebida la cultura de la innovación y una intensa permeabilidad entre los sectores industriales civiles y militares. Su nivel tecnológico, impulsado por los desarrollos militares y espaciales, es apabullante y según las últimas noticias la no dependencia de Europa puede considerarse ampliamente conseguida.

Los fondos de I+D

El dinero de Defensa es cada vez más escaso y debe usarse en donde sea más eficaz. La capacidad básica de innovación y desarrollo tecnológico en áreas críticas está en grave riesgo y no puede perderse. El mantener agencias gubernamentales en las naciones y en la misma OTAN haciendo desarrollos y trabajos que no van a parte alguna y que podría hacer la industria con objetivos comerciales concretos es una política cuestionable. El objetivo del I+D+I, y más en defensa, solo puede ser su incorporación en equipos y sistemas industriales que puedan tener alguna utilidad para los usuarios operativos; las semillas, como en la parábola del sembrador y más si son escasas, hay que echarlas donde puedan fructificar. Una interesante paradoja en las actuaciones europeas es el papel de los fondos comunes para los programas marco de la UE: aunque la innovación, junto a las políticas industriales y la reestructuración del sector de defensa parecen ser los objetivos intermedios de la *task force*, el presupuesto asignado a la innovación en defensa es igual a cero, aunque siempre nos quedará lo dual. La única fuente de

financiación real para el I+D y las políticas industriales de defensa es el estado. La paradójica razón es que solo al Estado compete su defensa y por extensión, su industria y su tecnología.

A modo de resumen o conclusiones

La industria de defensa es parte fundamental de las políticas de Estado para garantizar la soberanía y la supervivencia de la nación. Las industrias nacen para servir a los Ejércitos nacionales como clientes naturales. Los militares se preparan para la guerra con la esperanza de no hacerla, pero si hay que hacerla, hay que ganarla. La industria de defensa no es neutral, proporciona los medios materiales; el vínculo es fundamental y está en la base de la viabilidad del sistema. Si un país no tiene industria que le apoye, sus Fuerzas Armadas están en manos ajenas o no son viables, por tanto, la puesta en cuestión de la necesidad del tejido industrial y tecnológico para defensa procede de la puesta en cuestión de la misma defensa.

La industria de defensa actúa como multiplicador del desarrollo tecnológico y científico y de creación de riqueza a través de una compleja cadena de pymes. La sociedad civil es uno de los principales beneficiarios cuando la dinámica de relación entre Gobierno e industria de defensa se realimenta positivamente y se favorece la permeabilidad entre sectores. La industria de defensa es una herramienta de la política exterior, como los mismos Ejércitos.

¿Hacia dónde va la industria de defensa en Europa? La industria, regulada y controlada por los Gobiernos, solo podrá ser europea o transatlántica si se comparten al mismo nivel estrategias y capacidades militares. No cabe pensar en una industria de defensa agnóstica e independiente de los Estados y desvinculada de intereses nacionales concretos. Los países con mayor esfuerzo en defensa mantienen a su vez mayor control de su industria; si un país sostiene una política industrial determinada no lo hace en beneficio del vecino, y ahora menos. Pese a sus evidentes ventajas no se aprovechan las economías de escala armonizando requisitos, poner de acuerdo los requisitos no mejora el presupuesto pero el resultado final en términos de capacidades industriales sería muy superior si esto no significa establecer por vía indirecta una «uniformidad reglamentaria europea» solo en beneficio de las grandes industrias que disponen de productos de catálogo encargados por sus Gobiernos.

La Unión Europea no adquiere capacidades militares propias. Si no hay políticas comunes decididas, la demanda europea continuará fragmentada y disminuyendo. Un grupo de países (Francia, Alemania y el Reino Unido) protegerán a sus campeones nacionales y a pequeños segmentos de su industria con políticas industriales independientes; posiblemente

mediante pseudorrenacionalizaciones. En países con políticas peor definidas, las empresas disminuirán su tamaño hasta caer por debajo de la masa crítica y desaparecerán o serán absorbidas en el mejor de los casos tras su quiebra, arrastrando a las pymes. Las inversiones en I+D recaerán sobre los presupuestos nacionales y en alguna medida en los clientes internacionales en un escenario globalizado. Las políticas de I+D para defensa de la Comisión Europea continuarán ausentes, aunque se trate de disimular con la excusa de lo dual.

Las inversiones en defensa de la UE como tal siguen lejos. Vendrían después de la creación de un Ejército europeo pero no en esta década ni en la siguiente, por lo que la base tecnológica e industrial de defensa en Europa continuará siendo el agregado de las naciones. El equilibrio se alcanzará en base al compromiso y balance de los países principales coordinando políticas de adquisición, posiblemente entre los seis países de la LOI⁹. Los futuros grandes programas, cuando los haya, se harán con acuerdos de geometría variable europea y transatlántica fuera del alcance de la Comisión.

Exportación y globalización son imprescindibles para mantener a las empresas con buena salud: ventas y margen con un nivel de demanda mínimo. Pero no son lo mismo y requieren políticas industriales distintas. La globalización implica la deslocalización: gestión, desarrollo tecnológico, ingeniería, producción y cadena de suministro y apoyo logístico. Para la exportación son necesarios acuerdos entre gobiernos y un fuerte apoyo institucional, político y financiero con compensaciones. La internacionalización requiere instrumentos institucionales de tipo político, comercial y financiero; no es un juego de voluntarismos o de diletantes. Las mejores prácticas de países como EE. UU. (FMS¹⁰), Francia y Reino Unido deben servir como modelo. Es necesario superar los miedos de la industria de perder la posición en el mercado, que proceden de la falta de impulso en el I+D, la demanda del cliente natural debe favorecer una dinámica de desarrollo tecnológico e innovación continuada.

En cuanto a la regulación, la estructura de los tratados de la Unión Europea sitúa a la industria de defensa en capítulo aparte. El empeño de la CE en tratar al sector de defensa como otro cualquiera es un error que provoca distorsiones. La CE no es competente en temas de defensa y no cuenta con presupuestos para las políticas que quiere imponer. Los países principales incluyen la base industrial y tecnológica de defensa en sus estrategias de seguridad como parte de sus intereses nacionales sin el más mínimo pudor y hacen políticas industriales activas que sí cuentan con presupuestos. El esfuerzo de la CE en doblar el brazo de las naciones

⁹ LOI, *Letter of Intent*. Acuerdo entre Alemania, España, Francia, Inglaterra, Italia y Suecia.

¹⁰ *Foreign military sales*.

para imponer la Directiva de Adquisiciones y evitar el uso del artículo 346 del TFUE tendrá un éxito limitado a los eufemismos; las naciones principales no renuncian a sus escenarios y áreas de influencia mundial no compartidas con el resto de los 27 e imponen la interpretación del 346. La disuasión atómica y la capacidad industrial necesaria para sostenerla, con todas sus ramificaciones, seguirá siendo competencia exclusiva de los miembros del club, lo que sí ocurrirá es que las naciones con menor criterio y claridad en la protección de sus intereses nacionales se verán atrapadas en las redes legislativas comunitarias y abocadas a renunciar a su capacidad industrial en beneficio de las otras que han sabido mantenerla y que ahora ganarán mercado «local» para sus excedentes. Solo se trataría de buscar otro nombre afortunado, como *smart pooling and charging*, para que el arreglo pasara a la lista de éxitos eufemísticos y que todos quedaran contentos.

Es prioritaria y urgente la definición de objetivos nacionales y áreas de capacidad crítica para mantener los niveles de soberanía industrial y operativa que convengan a nuestros intereses nacionales.

En los presupuestos y la *smart defence*, el problema inmediato para la industria de defensa es la desaparición de los presupuestos de inversiones de las naciones, en particular en España. La erosión de las capacidades industriales y de la tecnología es irreversible si el sector se desmantela. En el futuro, ni siquiera se podrán montar fábricas «deslocalizables» al mejor postor. *Smart defence* y *pooling and sharing* son formas de presentar la misma situación que generan nuevas expectativas; aparecen como panacea, pero no son fines en sí mismas, solo son formas posibles de hacer las cosas que estaban y siguen pendientes por falta de presupuestos o de voluntad política. La industria aguarda con interés las decisiones futuras de los Gobiernos pero no deja de ser preocupante que *smart defence* y *pooling and sharing*, en cualquiera de sus versiones, lleven implícitos la voluntad de obtener capacidades sin necesidad de inversión.

En cultura de defensa e industria, la crisis ha arrasado los presupuestos de inversión pública. Defensa es la víctima propiciatoria pese a que nos complazca decir que según las encuestas lo militar se valora positivamente.

El educar a la sociedad en que no hay riesgos de enfrentamientos armados ni necesidad de mostrar resolución para disuadir a los enemigos y que las necesidades de equipamiento militar, siempre tratado con reservas, se puede reducir a los consumibles de las misiones de paz es una política muy poco *smart* que socava las bases de la seguridad. Cada nación, en los marcos de las alianzas a las que pertenecen, se preocupa de sus intereses nacionales, su defensa y su industria –léase empleo, educación, tecnología y creación de riqueza–. Nadie nos va a hacer el tra-

bajo ni se preocupará de lo nuestro. A la industria le toca jugar su papel de agente social con visibilidad y poniendo en valor su contribución en todos los ámbitos.

«Toda realidad mal entendida prepara su propia venganza», decía Ortega y Gasset. Pues eso.

Las lecciones aprendidas tras la pasada crisis de Libia han vuelto a demostrar la importancia y la necesidad de mantener unas capacidades militares modernas y apropiadas ante el escenario de amenazas contra la seguridad al que se enfrentan los países de nuestro entorno en un mundo cada vez más complejo e impredecible. Al mismo tiempo, España y el resto de los países europeos principalmente se enfrentan a una crisis económica y financiera de carácter global que está teniendo impactos, en algunos casos muy severos, en los presupuestos de defensa y seguridad. Esta situación está poniendo en serio riesgo la obtención de capacidades militares en Europa y por ende el sostenimiento de una base tecnológica e industrial fuerte capaz de proporcionar los sistemas de alta tecnología que hoy requieren las Fuerzas Armadas para hacer frente a las citadas amenazas.

De acuerdo con los datos confeccionados por la Agencia Europea de Defensa entre 2008 y 2010, el gasto total en defensa de sus 26 países miembros se redujo en un 5% en términos reales. Y lo que es más preocupante, con unas expectativas de crecimiento del PIB en los próximos años en Europa que auguran un negro porvenir a los presupuestos de defensa a corto y medio plazo. Por otra parte, en el marco de la OTAN el gasto anual en defensa en 2011 de 18 de los 28 países miembros de la OTAN fue menor que el de tres años atrás, en 2008, año de referencia del comienzo de la crisis y ello con una característica añadida: en los últimos

diez años, la participación de Estados Unidos en el gasto de la OTAN ha crecido de un 63% a un 77%, resultado de un incremento del gasto en defensa americano en dicho período de un 82,4% y de una disminución del 5,7% en las naciones europeas de la OTAN de acuerdo con las cifras manejadas por la propia Alianza.

La lucha contra la deuda de los estados ha traído consigo grandes recortes en los presupuestos en general y en los gastos en defensa en particular; recortes que a su vez han supuesto retrasos o cancelaciones en los proyectos de equipamiento en curso, poniendo en grave riesgo no solo la necesaria recapitalización de dichos equipos sino también su sostenimiento y, precisamente, en un momento de elevada operación de los mismos como consecuencia de la participación en las misiones de carácter expedicionario y multinacional en las que la gran mayoría de las Fuerzas Armadas de esos países se encuentran inmersas. Y estas reducciones no han llegado a su fin como han anunciado ya algunos de dichos países. Con una visión optimista, no se perfilan horizontes de crecimiento en los gastos de defensa hasta más allá del 2015.

La situación antes descrita se produce, por otra parte, al mismo tiempo que el gasto en defensa y las capacidades militares en un determinado número de países, no pertenecientes ni a la UE ni a la OTAN, se incrementan. Incremento que, además de disminuir la posición relativa de los países OTAN o de la UE respecto de dichos países emergentes, supone también una pérdida posicional respecto de los niveles tecnológicos e industriales asociados a la obtención de los sistemas de defensa, lo que finalmente pone en riesgo la supervivencia de la base tecnológica e industrial de la defensa de nuestro entorno en un mercado cada vez más global y más competitivo.

Para hacer frente a esta situación, tanto la UE como la OTAN han reaccionado en busca de fórmulas que permitan seguir construyendo seguridad en una época de tempestad económica y financiera.

El Consejo de la Unión Europea, en su reunión del pasado 22 y 23 de marzo de 2012, adoptaba la siguiente declaración:

El Consejo enfatiza la necesidad política urgente de retener y desarrollar las capacidades militares que permitan sostener y mejorar la Política Común de Seguridad y Defensa. 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.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN declaraban, durante la cumbre de Chicago de la Alianza celebrada el pasado 20 y 21 de mayo de 2012, su determinación para «asegurar que la OTAN

retiene y desarrolla las capacidades necesarias para llevar a cabo sus tareas esenciales de defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa y en este contexto jugar un papel esencial en la promoción de la seguridad en el mundo. Tenemos que ser capaces de hacer frente a nuestras responsabilidades al mismo tiempo que lidiamos con una crisis severa financiera y respondemos a los retos geoestratégicos cambiantes».

En definitiva, como exponía el secretario general de la Alianza Atlántica en su discurso en la conferencia de seguridad de Múnich el 4 de febrero de 2011, «construir mayor seguridad con menores recursos pero mejor coordinación y coherencia de tal forma que juntos se pueda evitar que una crisis financiera pudiera llegar a ser una crisis de seguridad».

Reconociendo que el desarrollo y el despliegue de las capacidades militares es, primero y sobre todo, una responsabilidad a nivel nacional, ambas organizaciones han decidido poner en marcha dos iniciativas paralelas y en principio coordinadas: la *smart defence* en la OTAN y el *pooling and sharing* en la UE, iniciativas que tienen como argumento base que ante una tecnología asociada a la defensa cada vez más cara y unos presupuestos de defensa bajo severas presiones, determinadas capacidades militares clave solo pueden obtenerse mediante la puesta en común y el enfoque multinacional tanto para su desarrollo como para su producción, utilización y apoyo logístico.

Sin embargo, lo que desde una perspectiva multinacional y de instituciones internacionales como la OTAN o la UE parece de todo punto de vista lógico, necesita de un análisis más profundo desde la visión nacional precisamente por el marcado carácter soberano que tienen todos los aspectos relacionados con la defensa.

Por ello, en el presente trabajo, además de describir ambas iniciativas para introducir al lector en los conceptos y objetivos de las mismas, se ha profundizado en tres aspectos que se han considerado esenciales a la hora de analizar la posición española frente al *pooling and sharing* de la UE y frente a la *smart defence* de la OTAN.

En primer lugar, los «condicionamientos y compromisos». Cualquier análisis de nuestra posible participación en las iniciativas ha de tener en cuenta el entorno político y el contenido de los tratados que hemos firmado identificando hasta qué grado se puede renunciar a la soberanía en favor de los órganos de decisión de la OTAN y UE. Es necesario tener bien claro qué tipos de compromisos son vinculantes y cuáles son acuerdos renunciables y en qué condiciones, pues, además de las responsabilidades derivadas de los compromisos con la OTAN y con la UE, el Estado español tiene otras obligaciones de carácter nacional que tienen que ser conciliadas con aquellos. El más claro y evidente es la obligación de defensa de los intereses nacionales no protegidos por los acuerdos con la OTAN ni con la UE ante la posibilidad de conflictos armados no cubiertos

por los tratados firmados con estas organizaciones, para los cuales el Estado tiene la obligación de estar preparado. Son los denominados conflictos no compartidos como quedan recogidos en la Estrategia Española de Seguridad (2011). En ningún caso los compromisos del Estado español con la OTAN y la UE deberían poner en peligro la seguridad nacional, el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos.

Por otra parte, aunque en principio se trate de dos iniciativas parecidas, hay que tener muy en cuenta la diferencia de objetivos entre las instituciones que las promueven. La visión final de la UE, con notables excepciones, es la unión política y económica (Mercado Único), incluyendo el Mercado de Defensa. Por ello, puede imponer e impone reglas de mercado. La OTAN, por el contrario, se enmarca en los límites de una alianza militar. Se acaba en sí misma como Alianza militar y no pretende profundizar en ninguna unión política ni de mercado aunque de forma paralela sí considere la importancia de la vinculación transatlántica en los ámbitos tecnológicos e industriales.

Un segundo aspecto clave en el análisis de nuestra posible participación en los procesos de enfoque multinacional para el desarrollo de capacidades lo constituye el planeamiento de la defensa a nivel nacional. Dado que el planeamiento de la defensa se define como el «diseño del proceso que haga posible la definición y obtención de la fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa y que tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de la fuerza», parece de todo punto de vista racional tener en consideración en dicho proceso la posible influencia del planeamiento multinacional derivado de nuestra participación en la UE o la OTAN, sobre todo teniendo en cuenta la necesaria priorización de las necesidades en función de los recursos disponibles que lógicamente adquiere mayor relevancia cuanto más escasos sean estos. Priorización que, junto a la cooperación y la especialización, compone el trío de principios en los que se basan tanto la iniciativa de *smart defence* como la de *pooling and sharing*.

Para evaluar las implicaciones de las iniciativas multinacionales en la planificación nacional así como una eventual participación en las mismas, se deben analizar unos criterios básicos, como por ejemplo que la iniciativa multinacional debe estar en concordancia con una carencia nacional prioritaria en el planeamiento, que debe ser claramente eficiente desde el punto de vista de coste sobre la base de economías de escala en comparación con una posible solución nacional y, por último, el posible impacto de la decisión sobre la base tecnológica e industrial nacional de la defensa.

Igualmente, debe abogarse para que el desarrollo de capacidades multinacionales no se limite a programas de adquisiciones de material o pro-

gramas de innovación tecnológica, sino que abarque otras áreas como son el adiestramiento, el mantenimiento y la organización y el empleo de las fuerzas, donde además los acuerdos de colaboración y la búsqueda de sinergias son más fácilmente identificables. No obstante, las iniciativas multinacionales asociadas al empleo de la fuerza deben también analizarse desde el punto de vista del planeamiento operativo ya que pueden constituir un proceso de generación de fuerzas que conlleve compromisos y servidumbres que puedan afectar a la disponibilidad de las unidades a nivel nacional.

Por último, el tercer elemento de análisis a la hora de posicionarse a nivel nacional respecto a las iniciativas multinacionales de desarrollo de capacidades militares es el industrial. La industria de defensa es parte fundamental de las políticas de Estado para garantizar la soberanía y la supervivencia de la nación. Las industrias nacen para servir a los Ejércitos nacionales como clientes naturales, y la de defensa no es neutral, proporciona los medios materiales. El vínculo es fundamental y está en la base de la viabilidad del sistema, si un país no tiene industria que le apoye, sus Fuerzas Armadas están en manos ajenas o no son viables. La puesta en cuestión de la necesidad del tejido industrial y tecnológico para la defensa procede de la puesta en cuestión de la misma defensa. Por otra parte, la industria de defensa actúa como multiplicador del desarrollo tecnológico y científico y de creación de riqueza a través de una compleja cadena de pequeñas y medianas empresas (pymes). La sociedad civil es uno de los principales beneficiarios cuando la dinámica de relación entre Gobierno e industria de defensa se realimenta positivamente y se favorece la permeabilidad entre sectores. La industria de defensa es una herramienta de la política exterior, como los mismos Ejércitos.

En ambos casos, tanto en la *smart defence* como en el *pooling and sharing* las decisiones que se tomen por parte de las naciones van a tener un impacto sobre la base tecnológica e industrial tanto norteamericana como europea. Pero además, en el caso europeo, teniendo en cuenta las iniciativas en marcha para regular el mercado europeo de la defensa, las decisiones que tomen los países, principalmente aquellos con un tamaño industrial medio, van a ser determinantes para dibujar el futuro mapa industrial relacionado con la defensa del viejo continente. Por ello, es prioritario y urgente establecer los principios básicos sobre los que se sustenten los intereses nacionales de seguridad y defensa que permitan a su vez definir unos objetivos nacionales y unas áreas de capacidad tecnológica e industrial críticas, las cuales será preciso mantener o alcanzar a nivel nacional. De la misma manera, sería conveniente definir aquellas capacidades industriales que estamos dispuestos a compartir con nuestros aliados y para cuáles estaríamos dispuestos a acudir al mercado global por no considerarlas claves.

A pesar de que la cooperación en defensa ha estado en las agendas de la OTAN desde sus orígenes y en las de la UE desde que la defensa entró a formar parte de las políticas comunitarias, las iniciativas de *smart defence* y de *pooling and sharing* suponen de alguna forma un cambio de paradigma. Se presentan como una oportunidad renovada de cooperación ante los retos actuales tanto de amenazas como económicos en la que la colaboración multinacional se plantea como la alternativa eficiente y efectiva para el desarrollo de capacidades militares.

Las reuniones de los ministros de Defensa de la UE del pasado 22 y 23 de marzo de 2012 y la reciente cumbre de Chicago del 21 y 22 de mayo, con la correspondiente aprobación de las naciones, no son más que el inicio de esta nueva cultura de enfoque multinacional para la obtención de capacidades y para la gestión en general de la defensa. Ello va a requerir una respuesta apropiada y coordinada a nivel nacional en la que habrá que tener en cuenta que están en juego tanto el nivel de soberanía como el nivel de ambición de nuestras capacidades militares y, por supuesto, el futuro de nuestra base industrial y tecnológica de la defensa cuyo nivel de competitividad ha costado treinta años de políticas industriales y de modernización de la defensa.

Desde un punto de vista nacional, participar sin condiciones en las iniciativas de *pooling and sharing* y de *smart defence* sería como mínimo imprudente; permanecer al margen de las mismas, un completo suicidio. Quizás la solución esté en actuar con espíritu cooperativo y de forma «inteligente». Al fin y al cabo las relaciones internacionales –y la defensa es sin lugar a dudas hoy en día uno de sus aspectos– no son sino la discusión y búsqueda de soluciones comunes compatibles con los intereses nacionales.

In recent years, the financial, economic and debt crisis is having a negative impact in the defence budgets of the western countries in general and in the European countries in particular. In accordance with the information provided by the European Defence Agency (EDA), the defence expenditure and investment in the period 2008-2010, that is the two years following the economic crisis, the overall figures of the 26 EDA participating Member States has decreased by almost 5% by taking inflation into account.

These cuts in the defence budgets are having a direct impact in the maintenance of current military capabilities and, what is even worst, is heavily impacting in the development and acquisition of new capabilities needed to face today's increasingly complex and unpredictable security environment global security. As a consequence of this, the ability of the international organizations with defence missions like NATO and the EU to effectively take over its responsibilities in peace keeping, conflict prevention and the strengthening of international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter, is being putting at serious risk. The lack of proper coordination on this exercise of defence budget cuts may result in the complete loss of key military capabilities in both organizations who's fundamental purpose is to safeguard the freedom and security of its members through political and military means.

Since September 2010 when the Ministers of Defence of the EU discussed for the first time the «pooling & sharing» initiative in Ghent, continuing

with the NATO Secretary General speech at the Security Council in Munich in February 2011, where the «smart defence» initiative was presented by the Alliance, there have been quite a number of meetings and actions to develop both issues conceptually and in practical terms.

The present Document on Security of Defence of the Spanish Centre for High Level Defence Studies (CESEDEN) under the title «*Multinational approach to defence capabilities development: The NATO smart defence versus the pooling and sharing of the EU*», selected as part of its research initiative for the academic year 2011-2012, tries to analyze more in depth these two important strategies.

In its four chapters, the document addressed what the group has considered to be an integrated view of the two initiatives launched by NATO and EU as the way and means to face the present difficulties for the future of the defence capabilities. The analysis is a comprehensive approach to present the issue to the readers. The first chapter tries to address the scenario, the conditions and the commitments on which both initiatives are built. The second one focuses on the explanation and description of the concepts behind the initiatives. A third one deals with the national planning process and the implications on it of the defence capabilities planning process coming out of the two international organizations dealing with the smart defence and the pooling & sharing, that is NATO and the EU. Last but not least the fourth chapter brings to the document the industrial implications of the initiatives which, on the other hand, are considered by the group as a very important factor to be taken into account. Addressing the issue of defence capabilities has, no doubt, an impact on industrial policies both from a national and an international perspective.

The document pretends to be a first comprehensive reference for the next steps that will, for sure, be made by both organizations in the near future and in particular after the NATO Chicago Summit. It is obvious that actions are to be taken by these organizations so the defence capabilities and the industrial capabilities required to provide the defence systems needed by the Armed Forces do not disappear from the western world and that the emerging countries do not overtake them in terms of military readiness to face the today's challenges and threats. Notwithstanding, it is also important to recognize that the implementation of the smart defence and the pooling & sharing initiatives touch upon important aspects like, for instance, sovereignty and the technological and industrial base of the members. Issues at stake like specialization are not yet mature enough to be accepted by the countries. Therefore one of the main conclusions of the document is that the processes associated to both initiatives have to be analyzed very carefully in order to ensure that they are not the vehicles for selling defence solutions by the big countries having a strong defence sector, leaving aside the technological and industrial base of the rest of the countries with little or no options in the future European and

international defence market. Needless to say that any of the initiatives, to be credible, must be substantiated with credible budgets. All in all the future of both NATO and the European Common Security and Defence Policy will be at risk if no actions are taking sooner rather than later.

Key words: smart defence, pooling and sharing, military capabilities, defence industrial capabilities, defence capabilities planning process, international cooperation.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

PRESIDENTE: **Arturo Alfonso Meiriño**
Coronel de Intendencia del Ejército del Aire
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por
la UCM
Subdirector general de Relaciones Internacionales de la
DGAM

COORDINADOR: **Ángel María Rincón López**
Coronel de Artillería (reserva)
Diplomado de Estado Mayor y profesor del CESEDEN

VOCALES **Daniel Acuña Calviño**
Director de Defensa y Seguridad
Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España
(ISDEFE)

Pedro Golmayo Fernández
Capitán de navío (reserva)
Ejecutivo Desarrollo de Negocio de GMV

Francisco González Mené

Ingeniero de Telecomunicación

Consultor de Tedaee (Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio)

Íñigo de la Puente Mora-Figueroa

Capitán de fragata

División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto (EMACON)

Jefe de la Sección de Planes de Fuerza

Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación

16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: Realizaciones y desafíos