

Capacidades militares de la Unión Europea: una dimensión político-militar para un actor global

Juan Carlos Martín Torrijos

Capítulo tercero

Resumen

EL Tratado de la UE (mayo de 1999) sentó las bases políticas para el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa para la UE que, en un proceso evolutivo desde la creación de la comunidades europeas, comenzaba a afrontar cómo convertirse en un actor global, en el seno de la política exterior y de seguridad común. Como primer paso, unos meses más tarde, en el Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) se hacía patente que se precisaba de una capacidad militar para la gestión de crisis; embarcándose la Unión en la consecución de un objetivo general conocido como «Helsinki Headline Goal» para afrontar las misiones de Petersberg.

Con este punto de partida se ha pretendido en este capítulo presentar cómo la UE viene afrontando ese reto, en el que la aparición de la Agencia Europea de Defensa (AED o, en sus siglas en inglés, EDA) está jugando un papel definitivo en el que la componente política e industrial está teniendo tanto peso, o incluso más, como la propia dimensión puramente militar del reto; consecuencia lógica de la naturaleza misma de la UE, muy distinta de esa otra gran organización de defensa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que ha marcado, desde el punto de vista puramente militar, la segunda mitad del siglo xx y los primeros años del nuevo siglo xxi.

Finalmente, también se refieren aquellos programas militares en los que está embarcada la UE, todo ello, con un afán fundamentalmente divulgativo.

Palabras clave

Tratado de la UE, Objetivo General de Helsinki, Objetivo Principal 2010, Agencia de Europea de Defensa, Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, plan de acción de capacidades europeas.

Abstract

The European Union Treaty (May 1999), laid the political bases to the development of a security and defense dimension for the European Union, which in an evolutionary process from the European Communities beginnings, address how to become a global player within the Common Foreign and Security Policy. As a first step, a few months later, at the Helsinki European Council (December 1999) it was being evident that it was required a military capacity for crisis management; and, consequently, the Union looks how to achieve a Headline Goal known as «Helsinki Headline Goal» to tackle the Petersberg missions.

From this point of view in this chapter we have tried to present how the European Union is facing this challenge, in which the creation of the European Defense Agency (EDA) is playing a definitive role in that the political and industrial component is having so much weight, if not more, than the own purely military dimension of the challenge; logical consequence of the real nature of the European Union, very different from that other great defensive organization, the Organization of the North Atlantic Treaty, which marked, from the purely military point of view, the second half of the twentieth century and the first years of the new century.

Finally, we have referred those military programs in which the European Union is also concerned, all with informative fundamentally desire.

Key Words

European Union Treaty, Helsinki Headline Goal, Headline Goal 2010, European Defense Agency, Capacity Development Mechanism, European Capabilities Action Plan.

Introducción

Cuando surgió la oportunidad de escribir sobre las capacidades militares de la UE, fue inevitable que vinieran a la memoria los primeros meses como consejero militar adjunto en la Representación Militar Española ante el Comité Militar de la UE (MILREP-UE), en el segundo semestre de 2007, precisamente a las órdenes del coordinador de la monografía, el almirante Treviño Ruiz, a la sazón representante militar español ante los Comités Militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la UE. En esos primeros meses de trabajo con la MILREP-UE.

Las primeras impresiones respondían a una sensación muy común entre la mayoría de los militares españoles respecto a la dimensión militar de la UE, sin duda un buen punto de situación para reflexionar sobre qué importancia tiene y cómo se incardina la dimensión militar en el entramado económico, político y social sobre el que está construida la UE.

Comenzar por estas sensaciones, que ahora referiré, se debe a que en el fondo se trata de ofrecer un enfoque divulgativo, un poco más cercano al lector que se aproxima a este tema para cuya correcta comprensión es de suma importancia analizar, precisamente, el papel de la parte militar de la UE que, aunque presente cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos de sus Estados miembros, es la gran desconocida para la mayoría de los españoles, incluyendo a muchos profesionales de la carrera de las armas, todo ello sin renunciar al rigor en los planteamientos.

Trabajar e, incluso, simplemente vivir en Bruselas permite percibir mejor el lugar que tiene la dimensión militar en la UE. Esta ciudad, como capital política de la UE, acoge la mayor parte de las instituciones de la UE, pero también es la sede de la OTAN, de su núcleo político, lo que sin duda favorece «redimensionar» la visión profesional que de ambas organizaciones se suele tener.

España ingresó en la OTAN el 30 de mayo de 1982 aunque no se integraría plenamente en la misma hasta 1997, con José M.^a Aznar como presidente del Gobierno. Diez años después de esta última fecha, los militares españoles, que de una forma u otra veían dicha organización como una especie de panacea que iba a permitir a España entrar en el siglo XXI en un plano de igualdad con los camaradas de armas de países vecinos, tenían una percepción, que podríamos denominar «OTAN-centrista», del rol de esa organización en la articulación de la defensa en nuestro entorno geoestratégico y, por ende, la convertía en la «parte del león» de la política de defensa de nuestro país, de nuestros aliados y de nuestra cosmovisión de la realidad de esa política.

Sin embargo, en Bruselas se «palpa» otra realidad: el 12 de junio de 1985, con la firma del Tratado de Adhesión en Madrid y la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE), finalizaba un largo proceso

para alcanzar la meta que nuestro país perseguía desde los albores de la democracia llegada tras el fallecimiento del anterior jefe del Estado. Esta realidad a la que me refiero es la que también palpa el ciudadano medio y aún más, desde la firma del Tratado de Maastricht que dotó a la UE de una moneda común, incluso propiciando el cambio de denominación de la CEE por la de UE, expresión también del nuevo rol que esta organización pretende jugar en el mosaico mundial, de tal forma que puede afirmarse que desde esa fecha la UE ha comenzado a caminar hacia una mayor unidad política que la convierta en actor mundial de primer orden. Pero, como antes he citado, este panorama no se percibe igual por el militar, que no puede evitar mirar el mundo que le rodea a través del filtro de su realidad profesional, su realidad cotidiana le lleva a percibir la OTAN como la «madre» de todas las organizaciones defensivas y, para los militares españoles constituye, además, la llave de la integración con las fuerzas armadas de nuestros vecinos y aliados.

Por ello cuando una persona, educada profesionalmente en un ambiente de colaboraciones internacionales como mucho bilaterales (como era el de los militares de esas décadas), cuando tras la integración de España en la OTAN, llegaba a Bruselas para comenzar a trabajar en la dimensión militar de la UE, lo primero que solía sentir era una especie de «euroescepticismo» militar hacia los trabajos del Comité Militar de la UE: para ellos no era fácil entender cómo una organización eminentemente política con una dimensión fuertemente condicionada por sus antecedentes económicos (ya que no en vano es hija de la CEE y nieta de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero [CECA] y la Comunidad Europea de la Energía Atómica [EURATOM]) intentaba tejer una nueva estructura militar, en la que veintidós de sus veintiocho Estados miembros a su vez, eran miembros de la OTAN.¹ A continuación, la otra sensación que se sentía era la incompreensión sobre el porqué si había tanta coincidencia en el número de Estados miembros comunes con los de la OTAN, cómo era posible que hubiese tanta falta de entendimiento entre ambas organizaciones, llegando incluso a que en el seno del Comité Militar de la UE se hacía referencia a la OTAN como «aquella otra organización, en el otro extremo de Bruselas». Y, por último, a los pocos meses, comenzaba a percatarse de que en Bruselas, la OTAN es apenas una gota en el océano de las instituciones presentes, en el que la UE se percibe como un ente «omnipresente» que, como ya se ha citado, tras la firma del Tratado de Maastricht, comenzaba a perfilarse como un gran actor en el panorama estratégico mundial. Como he citado un poco más arriba, la realidad se imponía y el militar, «pro-otánico» por educación, comenzaba a descubrir otro balance de poderes distinto en definitiva, en el que la UE (organización con una pesada «carga genética» como organización económica) jugaba un importante papel en el panorama mundial, con una nueva orientación

¹ Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia no son miembros de la OTAN.

política y, por ende, militar, aunque con dos grandes limitaciones: la primera, como acabo de referir, «genética» (la dinámica económica tiene un gran peso en la política común de seguridad y defensa) y la segunda, la ausencia del coloso americano con el cuál, sin embargo, existen muchísimos lazos económicos, políticos y militares.

He de añadir que se unía a esta mezcla de cambiantes sensaciones de todo militar español recién llegado a la capital política de Europa, el rol que me tocaba desempeñar como representante español en el EU Military Committee Working Group/Headline Goal Task Force (HTF), con un trabajo directamente relacionado con las capacidades militares de las que quería dotarse la UE que pronto hicieron que comenzase a percibir otra realidad sobre el rol militar de la UE.

Este tránsito desde el «euroescepticismo militar» al convencimiento de la necesidad que tiene la UE de desarrollar una política común de seguridad europea en la que el componente militar tiene una marcada dimensión económico-industrial, en la que los EE.UU. no forman parte de la capacidad militar de la organización, pero que, paradójicamente, se apoya en una gran medida esa organización al otro lado de Bruselas en la que el país norteamericano tiene la participación más importante y, consiguientemente, marca su estrategia. En definitiva, una realidad que viene impuesta por una Europa que necesita tanto ser un actor de peso en el panorama estratégico mundial, sin dejar, por ello, de ser aliado esencial de EE.UU. embarcados todos en un bloque de intereses comunes, pero también dispares.

La evolución

Los países socios de la CECA² posiblemente querían algo más que una asociación económica, por lo que diseñaron la Comunidad Europea de la Defensa (CED) como primer paso para lograr una unidad política de mayor calado. El tratado fundacional se firmó el 27 de mayo de 1952, pero no fue ratificado por Francia, cuando en agosto de 1954 fue sometido al referendo de la Asamblea Nacional; por lo que no llegó a entrar en vigor. Esto ralentizó los avances en el camino de la unión política de los países de la CECA y de las sucesivas organizaciones supraestatales que la fueron sucediendo. Sin embargo, tras unos treinta años de lenta evolución, un acontecimiento clave acelera el movimiento integracionista: la caída del muro de Berlín (o muro de la vergüenza como era denominado por la opinión pública de Europa occidental), ocurrido el 9 de noviembre de 1989, Veintiocho años después de su construcción. De hecho, muchos analistas afirman que en esa fecha dio comienzo el proceso de construcción europea en el que nos hallamos inmersos, aunque ese movimiento no ha sido

² Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

siempre uniforme ni pacífico y está sujeto a muchos vaivenes, tanto en el pasado reciente como en lo que puede suceder tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, recientemente celebradas y que en la fecha en la que se escriben estas líneas es aún muy pronto para analizar cuáles pueden ser las consecuencias de sus resultados, que siquiera se han proclamado oficialmente.

La guerra de los Balcanes de finales del siglo xx y primeros años del presente (1991-2002) supuso (o supusieron, porque se pueden identificar hasta nueve conflictos distintos)³ un revulsivo en la hasta entonces «cómoda» posición europea, que venía empleando la pertenencia de la inmensa mayoría de los países de la UE o de la UE Occidental (UEO) a la OTAN para satisfacer sus necesidades defensivas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999) los Estados miembros de la UE pretendían, fundamentalmente, crear un espacio de libertad, seguridad y justicia común (ELSI) en el Consejo Europeo de Tempere (octubre de 1999).

Posteriormente, el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) incluye en sus conclusiones que el citado consejo ha adoptado los dos informes de situación de la Presidencia sobre el desarrollo de la capacidad de la Unión para la gestión militar y no militar de las crisis, como parte de una política europea común de seguridad y defensa reforzada. En este Consejo Europeo los Estados miembros de la UE adoptaron un objetivo político muy ambicioso, como vehículo para articular lo que es, sin duda y aunque aún no haya hoy una completa visibilidad sobre ello, un embrión de colaboración militar diseñada, inicialmente, para articular la participación de la UE en las denominadas misiones de Petersbeg:⁴ la aportación voluntaria para proporcionar las capacidades militares necesarias para llevar a cabo dichas misiones. Se crea en ese momento el objetivo global llamado «Helsinki HeadLine Goal» (Helsinki HLG).

³ Las guerras yugoslavas pueden dividirse en tres grupos de conflictos diferentes: Guerras durante el desmembramiento de la República Federal Socialista de Yugoslavia:

1. Guerra de los Diez Días (o guerra de Independencia eslovena, 1991).
2. Guerra Croata de Independencia (1991-1995).
3. Guerra Croata-Bosnia (1991-1993).
4. Guerra de Bosnia (1993-1995).

Guerras en áreas pobladas por albaneses:

1. Guerra de Kosovo (1999).
2. Conflicto del sur de Serbia (2001).
3. Conflicto de Macedonia (2001).

Campañas aéreas de la OTAN contra los serbios:

1. Bombardeo de la República Srpska (1995-1996).
2. Bombardeo sobre Yugoslavia (1999).

⁴ Las misiones de Petersberg nacieron en 1992, en el marco de la «agonizante» UEO y contemplan la participación en acciones para el mantenimiento de la paz, humanitarias y de gestión de crisis.

La dimensión político-económica de las capacidades militares de la Unión Europea

En un estudio sistemático, la cronología constituye una base metodológica muy importante, pero con este trabajo se pretende dar un enfoque más divulgativo a un asunto de por sí bastante técnico. Por ello se va a hacer un alto en el camino para pararse a reflexionar, aunque sea someramente, sobre qué otras implicaciones, más allá de las simplemente militares pueden encontrarse en este proceso.

En concreto, me refiero a la dimensión político-económica. La UE ha manifestado su voluntad de ser un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional; un actor, como establece la estrategia europea de seguridad, más activo, capaz y coherente. Consecuentemente con lo anterior, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE determinaron, en diciembre de 2008 y cinco años después de haber acordado la estrategia europea de seguridad, cuál es el nivel de ambición política en el panorama mundial de la seguridad y defensa:⁵ Ser capaz de desplegar 60.000 hombres en sesenta días, para una operación principal, y de planificar y llevar a cabo simultáneamente:

- Dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción, con un componente civil adaptado, apoyado por un máximo de 10.000 hombres durante al menos dos años.
- Dos operaciones de respuesta rápida por periodo limitado, utilizando en particular las agrupaciones tácticas de la UE.
- Una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos (en menos de diez días) teniendo en cuenta el papel principal de cada Estado miembro respecto de sus nacionales y recurriendo al concepto de «Estado de referencia en materia consular».
- Una misión de vigilancia o prohibición marítima o aérea.
- Una operación civil y militar de ayuda humanitaria que pueda prolongarse hasta noventa días.
- Una docena de misiones civiles PCSD.

Estas capacidades deben permitir a la UE llevar a cabo el abanico completo de cometidos conocidos como misiones de Petersberg, que incluye la gestión de crisis por medio de operaciones de establecimiento de la paz.

El Tratado de Lisboa añade cometidos adicionales y, una cláusula de defensa mutua aunque con matices;⁶ por lo que el nivel de ambición debe entenderse, cuando menos, confirmado.

⁵ Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea de seguridad y defensa, anexo 2 a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de diciembre de 2008.

⁶ Artículos 42(7) y 43 del TdL.

La realidad, sin embargo, está viniendo a demostrar que, veintidós años después de la adopción de las misiones de Petersberg y cinco más desde la formulación del nivel de ambición, la UE presenta importantes desequilibrios en sus capacidades que permiten cuestionar la consecución de dicho nivel. Como señala el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea,⁷ en conjunto la UE pretende, teóricamente, postularse como la segunda potencia militar mundial: dos de sus Estados miembros son potencias nucleares, incluye varios Estados medianos con fuerzas armadas altamente eficientes, y numerosos países pequeños pero con capacidades militares significativas. Sin embargo, el potencial militar está muy desequilibrado; acumula un exceso de capacidades en algunas áreas, consecuencia de la lógica del planeamiento militar de la guerra fría⁸ mientras que tiene un déficit notable en otras, la mayoría de ellas en el ámbito de los *strategic enablers*: transporte estratégico aéreo y marítimo, transporte aéreo táctico, reaprovisionamiento en vuelo, hospitales de campaña, medios de mando y control ciberresistentes, capacidades ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) y munición inteligente. Tres de estas carencias se pusieron en evidencia durante la intervención de varias de las potencias militares europeas más capaces en la campaña de Libia, y durante la operación francesa en Malí: reaprovisionamiento en vuelo, ISTAR y munición inteligente. Dichas operaciones no hubiesen sido posibles sin la ayuda de los EE. UU., cuyo anuncio de poner el foco estratégico en el escenario de Asia-Pacífico hace cuestionar la capacidad de la UE para emprender operaciones similares en el futuro.

De una forma resumida, la estrategia de defensa de los Estados miembros de la UE, en sus orígenes tras el final de la II Guerra Mundial, descansaba nominalmente en la OTAN, frente a las amenazas de los países comunistas (el otro lado del telón de acero) y, realmente, sobre el potencial bélico de su principal aliado: los EE.UU., pero el mundo no presenta, y menos en estos tiempos, un marco estático precisamente, sino que la constante evolución de los acontecimientos, de la vida misma, nos está llevando a que las situaciones que conocimos ayer y que, incluso han marcado varias décadas y al menos la historia de dos generaciones, cambien vertiginosamente. No es momento de analizar el porqué de esto, pero sí de referir la realidad de los hechos y sus implicaciones. La participación de los EE.UU. en la defensa de Europa Occidental inmoviliza y consume recursos económicos importantes de este país, lo que es percibido por la sociedad estadounidense como un gasto innecesario cuando Europa debe estar en condiciones de asumir sus propias responsabilidades en esta área, especialmente en un momento en que la UE se

⁷ EU ISS-Enabling the future-European Military Capabilities 2013-2025-Challenges and Avenues.

⁸ Sirva como ejemplo que el inventario de carros de combate de los países de la UE es de 5.000, ligeramente inferior al de EE. UU.

postula como potencia económica mundial de primer orden y, por tanto, rival de los EE.UU. en los mercados. Todo esto se produce en un momento en el que otra región del globo, que nunca dejó de ser de interés para EE.UU.: Asia-Pacífico (China, noroeste de Asia y Sudeste Asiático) reclama su atención, ya que en ella confluyen factores como la competencia con China por un amplio abanico de intereses estratégicos para las dos naciones. Las consecuencias de este cambio de actitud significan que, sin que se tenga la percepción de que exista el peligro de que Europa sea abandonada para que resuelva por sí sola los temas que afecten a su seguridad, sí implica forzosamente que los países europeos se vean confrontados de una manera más evidente con el tradicional reproche por parte de los EE. UU. de la escasa contribución a los temas de seguridad europea por parte de estos mismos países. En este estado de cosas, Europa está buscando fórmulas para poder asumir por sí misma sus obligaciones de seguridad y defensa inmediatas, mediante diversas iniciativas y la adquisición de capacidades militares, de manera que Europa pueda, por fin, ser el actor global de seguridad que pretende ser.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó el documento del secretario general Solana «Una Europa segura en un mundo mejor», conocido desde entonces como «estrategia europea de seguridad» que establece en su apartado I los desafíos a los que Europa se enfrentaba en ese momento. Estos eran: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales cercanos y lejanos que pudieran tener repercusiones directas o indirectas con los intereses europeos, los efectos para los intereses de Europa de la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada pero, sobre todo, reconocía que la unión de estos tres últimos elementos colocaría a Europa frente a una amenaza muy radical.

En su apartado II («Objetivos estratégicos»), el documento establece la voluntad de la UE de enfrentarse activamente a las principales amenazas que le afectaban en ese momento, crear seguridad en los países vecinos y el multilateralismo en política internacional. En este sentido, el documento ya reconocía que Europa debía ser más activa en la persecución de estos objetivos estratégicos y que debía, por ello, desarrollar una estrategia que favoreciera una intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. Pero esto implica que la UE debía aumentar su gasto en defensa si quería llevar a cabo varias operaciones simultáneamente. Cuando se refiere a los países vecinos, la EES distingue entre los países situados al este de la UE y los situados al sur, en la zona mediterránea y más allá.

Aunque el documento debe ser objeto de una revisión y actualización profundas, dada su fecha de publicación, tanto los desafíos estratégicos como los objetivos estratégicos mencionados en ella siguen, por ahora, vigentes. El informe de la alta representante (AR) de la Unión para Asun-

tos Exteriores y Política Común de Seguridad y Defensa (15 de octubre 2013) en la preparación de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013, si bien no aporta nuevos retos o amenazas para la seguridad europea de los contemplados en la EES, sí que reconoce que el escenario estratégico europeo se caracteriza «by increased regional and global volatility, emerging security challenges, the US rebalancing towards the Asia-Pacific and the impact of the financial crisis». Es decir, se reconocía desde la misma UE que los EE. UU. miraban con creciente ansiedad hacia otra región geoestratégica como consecuencia de los desarrollos geoestratégicos mundiales, por lo que Europa debía asumir una mayor responsabilidad hacia su propia seguridad y la de sus vecinos.

La Administración Obama ya puso desde el inicio de su mandato en 2008 un gran interés en la región Asia-Pacífico. Desde el principio dejó claro a sus socios y aliados en la región que el ascenso de China suponía un reto a la supremacía norteamericana y que los EE. UU. le harían frente. Paralelamente, también afirmó que Europa no suponía ya una prioridad para su seguridad como lo fue durante la guerra fría y que los europeos deberían hacerse cargo de las crisis que ocurrieran en su patio trasero: los EE. UU. apoyarían a sus aliados en estos conflictos (guerras de necesidad), pero no en otros (guerras de oportunidad) en o alrededor de Europa. Cambio de actitud que se vio claramente expuesto cuando estalló la crisis en Libia, en marzo de 2011.

Junto a la dimensión política de la EES, la UE debe reaccionar adoptando medidas globales en las que la dimensión económica, en íntima conexión con la anterior, tiene un papel preponderante. Sin embargo, la actual crisis económica que estamos padeciendo ha obligado a duros ajustes en los presupuestos de las naciones europeas que se han visto obligadas a decantarse entre los gastos militares y otros gastos, percibidos como más ineludibles por su población. Esta crisis, iniciada en 2008, ha afectado de forma moderada a EE.UU., pero el conjunto de los países europeos la sufrió en un mayor grado y tuvo que disminuir su gasto militar en el 20,4%; destacan España, con el 29,1%, e Italia con un 32,2%.

Este escenario económico es el que está forzando a buscar nuevas fórmulas que permitan la obtención de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos de seguridad y defensa común.

A pesar de ello, la UE continúa con su firme voluntad de ser un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional, activo y coherente. Para ello se ha fijado el nivel de ambición ya mencionado al comienzo de este epígrafe; pero la voluntad y la realidad económica, antes mencionada, fruto entre otros factores de la presente crisis económica, no parecen ir acordes con la voluntad política, ya que existe un marcado desequilibrio en el tanto por ciento del PIB que la UE y los EE. UU. dedican a los gastos de defensa. Así, aunque la OTAN aconseja con vehemencia que cada uno de sus países

miembros destine un mínimo del 2% del PIB nacional a la financiación del bloque militar, España, por ejemplo, emplea el 0,9% de su PIB, Alemania está en el 1,3%, Italia en el 1,7%, Francia en el 2,3% y Gran Bretaña emplea en defensa el 2,4% del valor de su economía, por citar las mayores potencias militares de la UE,⁹ que, en su conjunto, emplea en defensa un 1,6% de su PIB, mientras que EE. UU. emplea el 4,4% de su producto interior bruto en sus ejércitos, por cierto, el mismo porcentaje que Rusia.

Para intentar cambiar esta tendencia y proporcionar a la UE una capacidad militar creíble y, en lo posible, autónoma, los Estados miembros de la UE crean en 2004 la Agencia Europea de Defensa (AED, en inglés, *European Defence Agency*). El Tratado de la UE, en su artículo 45.1., asigna a la AED las siguientes misiones:

- 1) Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros.
- 2) Fomentar la armonización de las necesidades operativas.
- 3) Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas de los Estados miembros y los programas de cooperación específicos.
- 4) Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar actividades conjuntas.
- 5) Contribuir a reforzar las bases industriales y tecnológicas de defensa y mejorar la eficacia de los gastos militares.

La AED se ha convertido, de hecho, en una institución de referencia en el desarrollo de la industria europea de defensa, pero, además, independientemente de la importancia que para los Estados miembros pueda te-

⁹ Fuente: Banco Mundial, 2014, en base a los datos sobre gastos militares del Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI, en sus siglas en inglés), creado por el Parlamento sueco, que se obtienen de la definición de la OTAN, la cual incluye todos los gastos corrientes y de capital relativos a las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los Ministerios de Defensa y demás organismos de Gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militares, y ayuda militar (en los gastos militares del país donante). No incluye la defensa civil y los gastos corrientes de actividades militares previas, como los beneficios para veteranos, desmovilización, conversión y destrucción de armas. Sin embargo, esta definición no puede aplicarse a todos los países, ya que eso requeriría mucha más información detallada que la disponible en los presupuestos militares y las partidas de gasto militar fuera del presupuesto. (Por ejemplo, los presupuestos militares podrían abarcar o no la defensa civil, los reservistas y fuerzas auxiliares, fuerzas policiales y paramilitares, fuerzas de propósito dual tales como la Policía Militar y la Civil, donaciones militares en especie, pensiones para el personal militar y contribuciones a la Seguridad Social pagadas por un sector del Gobierno a otro).

ner esa dimensión industrial, resulta que en el Comité de directores de la AED (*EDA Steering Board*) toman asiento los ministros de Defensa, cuando en las diez formaciones del Consejo de la UE¹⁰ no existe una específica para dichos ministros que solo forman parte del Consejo de Asuntos Exteriores, pero como acompañantes de los ministros del ramo. Es decir, la AED proporciona a los ministros de Defensa de los Estados miembros un foro en el que pueden adoptar decisiones relevantes.

Capacidades militares de la Unión Europea

Antecedentes

Antes de proseguir en el estudio de la adquisición de las capacidades militares por parte de la UE, creo que es necesaria una breve cronología que nos sitúe en el tiempo, para entender mejor el contexto.

El Tratado de la UE (mayo de 1999) sentó las bases políticas para el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa, vinculándola en todo momento al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC)¹¹ y se refería a la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, cuando el Consejo Europeo lo determinara, a una defensa común. Estas ambiciosas declaraciones, se mataban más adelante en su alcance, al afirmar que la política de defensa común se concretaría en el desempeño de las conocidas como misiones Petersberg, como ya se ha citado.

Pocos meses más tarde, el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) declaraba que la Unión necesitaba contar con una capacidad militar para la gestión de crisis, como aspecto sustancial y prioritario en el desarrollo de la política de defensa común, de forma que, sin renunciar al papel de la Alianza Atlántica como «cimiento» de la defensa colectiva, la UE reconocía su aspiración a dotarse de una capacidad de acción exterior autónoma respaldada por unos recursos militares creíbles.

¹⁰ Asuntos Generales, Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros (incluido Presupuesto), Justicia y Asuntos de Interior (incluido Protección Civil), Empleo, Política Social, Salud y Consumidores, Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio), Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y, finalmente, Educación, Juventud y Cultura y Deporte (incluido asuntos audiovisuales).

¹¹ La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

El fomento de la cooperación internacional, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El Consejo Europeo celebrado en Helsinki (diciembre 1999) embarcaba a la UE en la consecución de un objetivo general, conocido como *Helsinki Headline Goal*, definido en los siguientes términos: «de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, los Estados miembros estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg». Se pretendía que estas fuerzas fueran autónomas desde el punto de vista militar y con las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando se precise con elementos aéreos.

Los Consejos Europeos posteriores fueron adoptando una serie de decisiones dirigidas a crear mecanismos de generación de fuerzas militares a disposición de la UE, pero siempre en base a compromisos voluntarios de cada Estado miembro, para lo que era preciso dotarse de un catálogo de fuerzas y, en el camino, se irían incorporando a la PESD los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluyendo unas capacidades ad hoc, así como una atención creciente a la prevención de conflictos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra EE. UU. dieron lugar a una reorientación en el desarrollo de la PESD, al decidir la UE que la lucha contra el terrorismo será, más que nunca, un objetivo prioritario y que, como parte de su respuesta, acelerará resueltamente la aplicación de la PESD. Esta decisión se materializa en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001), que acordó la Declaración de operatividad de la PESD, aun reconociendo que existían carencias significativas. Para solucionarlas, en esta misma cumbre se decide poner en marcha el *European Capabilities Action Plan* (ECAP), basado en la constitución de un cierto número de grupos de expertos nacionales especializados en cada una de las áreas en las que se habían detectado carencias.

Con el ECAP se inició una importante línea de trabajo dentro de la PESD dirigida a fortalecer la cooperación y buscar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar. En marzo de 2003, se crea un nuevo instrumento, el *Capability Development Mechanism* (CDM), para el seguimiento y evaluación de los objetivos de capacidades y de los compromisos de los Estados miembros.

En mayo de 2004, el Consejo dio un nuevo impulso al desarrollo de capacidades militares aprobando el conocido como «Objetivo principal 2010», ya citado (HLG 2010). Este nuevo planteamiento responde a lo establecido en la estrategia europea de seguridad, definiendo como uno de sus elementos clave la capacidad de la Unión para desplegar combinaciones de fuerzas de despliegue rápido (*Battlegroups*) en respuesta a una crisis, bien como una fuerza autónoma o bien como parte de una operación más extensa. De esta forma, el Objetivo 2010 traslada la prioridad a la respuesta rápida, ya enunciada en el Objetivo Global de Helsinki.

Otros dos aspectos sustanciales definidos en este objetivo son la creación de estructuras de mando y control para la dirección de operaciones y la mejora cualitativa de las capacidades militares. Con este propósito, se crea en junio de 2004 la Agencia Europea de Defensa, como ya se ha aludido más arriba, con importantes competencias en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición de armamento. Su aportación desde entonces en los trabajos del ECAP ha sido muy relevante y con implicaciones importantes en la conformación de una base tecnológica e industrial de la defensa europea, además de proporcionar elementos de carácter prospectivo para orientar la toma de decisiones a largo plazo.

Desarrollo de la obtención de las capacidades militares por la UE

En párrafos anteriores ya se ha citado que el instrumento elegido por la UE para dotarse de capacidades militares ha sido el *Capability Development Mechanism* (CDM). Este mecanismo contempla tres fases o, lo que es lo mismo, la elaboración de tres catálogos:

- Catálogo de Requisitos: identifica las capacidades que se necesitan para cumplir el objetivo establecido.
- Catálogo de Fuerzas: capacidades que aportan los Estados miembros.

De la comparación de ambos se confecciona el tercero:

- Catálogo de Progreso: carencias identificadas.

A medida que se va trabajando en los correspondientes catálogos, los Consejos Europeos van adoptando una serie de decisiones para incorporar a la PESD los aspectos civiles de la gestión de crisis, incorporando la lucha contra el terrorismo como objetivo prioritario para la UE tras los atentados de 11 de septiembre.

Como continuación al CDM, que finaliza con el HLG 2003, en junio de 2004, el Consejo aprueba el ya mencionado *Headline Goal 2010*, continuación del de Helsinki, con la idea de traducir los objetivos políticos reflejados en la recientemente aprobada EES, en objetivos militares de nivel estratégico y operacional. Este nuevo objetivo global (HLG) tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo (interoperabilidad, capacidad de despliegue y sostenibilidad), pero su mecánica es la misma: comparar necesidades con aportaciones para identificar carencias, que luego hay que tratar de solucionar.

Así llegamos a la creación, en el año 2004, de la AED, con la misión de asistir al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE, facilitando y en cierta medida armonizando su desarrollo. La agencia pretende sobre todo influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades; promover el desarrollo

en cooperación de las capacidades identificadas como necesarias y tratar de optimizar tanto la industria como el mercado europeo de defensa.¹²

En el año 2006 se da un nuevo paso en toda esta metodología, y así el Comité Director de la AED, aprueba el denominado «Plan de Desarrollo de Capacidades» (CDP, en sus siglas en inglés) que, abundando en lo mismo, nace para influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades, para que los Estados miembros desarrollen las capacidades que necesita la UE para sus operaciones militares.

La UE, siguiendo la metodología del CDP —que tiene en cuenta no solo las carencias actuales derivadas del nivel de ambición y de los escenarios más probables de actuación, sino también de las lecciones aprendidas en operaciones así como de un ejercicio de prospectiva para determinar las necesidades futuras — ha identificado diez acciones prioritarias para cubrir las carencias:

- C-IED.
- Apoyo médico a las operaciones.
- Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR).
- Incremento de disponibilidad de helicópteros.
- Ciberdefensa.
- Apoyo logístico multinacional (MNLS).
- Intercambio de información en el ámbito de la PCSD.
- Gestión de transporte aéreo estratégico y táctico.
- Combustible y energía.
- Aseguramiento de la movilidad.

Una aproximación al Objetivo Principal 2010

La aprobación del Objetivo Principal 2010 supuso un respaldo importante para la credibilidad y puesta en práctica de la obtención de capacidades militares por la UE. El mismo documento reconoce que es reflejo de la estrategia europea de seguridad, de la evolución del entorno estratégico, de la tecnología y de las lecciones aprendidas en las operaciones dirigidas por la UE. En coherencia con este fundamento, amplía las misiones de Petersberg con las misiones consideradas en la EES y asume la importancia de un enfoque preventivo y la posibilidad de intervenciones simultáneas.

El esfuerzo se dirige a lograr la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad, que permitirán a las fuerzas armadas europeas colaborar entre sí y con las de otras organizaciones, interrelacionarse con otros instrumentos de carácter civil, ser capaces de trasladar

¹² En algunos foros se habla de la AED como el germen de un Ministerio Europeo de Defensa, aunque esta afirmación pueda ser todavía un poco prematura.

material y personal al teatro de operaciones y, finalmente, prestarse apoyo logístico mutuo una vez desplegadas.

Un elemento clave en la gestión de crisis es la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido. Estas fuerzas, las ya denominadas «*battlegroups*» o «agrupaciones tácticas», se conciben como una combinación de fuerzas, de diferentes armas, del tamaño de un batallón, con apoyo de combate y apoyo logístico de combate, reforzadas por las correspondientes capacidades navales y aéreas y en su caso por fuerzas de reserva. El procedimiento de toma de decisiones y de planeamiento prevé que la UE sea capaz de adoptar una decisión para iniciar una operación dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del concepto de gestión de crisis por el Consejo y que las fuerzas empiecen a desempeñar su misión sobre el terreno en un plazo máximo de diez días después de la decisión de la UE de lanzar la operación.

Esta capacidad de respuesta rápida debe incluir una capacidad de transporte que garantice los plazos establecidos; por ello, otro objetivo parcial será la coordinación conjunta del transporte estratégico de la UE, con especial atención al transporte aéreo.

Elemento esencial del Objetivo 2010 es la Agencia Europea de la Defensa. Su papel será relevante para permitir a los Estados miembros armonizar en el horizonte de 2010 sus respectivas necesidades de equipamiento y programas de desarrollo, buscando satisfacerlas de manera convergente.

Programas militares de la UE

La multitud de cambios estratégicos producidos en los últimos tiempos obligaban a decidir qué hacer con la política común de seguridad y defensa, lo que imponía la toma de decisiones importantes en el último Consejo del pasado mes de diciembre de 2013.

Una de las decisiones ha sido la de acelerar procesos en cuestiones sobre política, capacidades e industria, y hacerlo por este orden y de forma equilibrada.

En lo relacionado con las capacidades se han detectado ciertos movimientos con el fin de ampliar y profundizar en algunas de las experiencias de colaboración dentro de la UE, agrupando y compartiendo recursos nacionales para obtener ahorros y economías de escala, como las que se obtienen con el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC, *European Air Transport Command*) al que se ha incorporado España. En este sentido, se han marcado como prioritarios, con el respaldo de la AED, el desarrollo de capacidades no existentes como las de reabastecimiento en vuelo (AAR), aviones no tripulados (UAV-RPAS), satélites de comunicaciones y

ciberdefensa, teniendo siempre presente que las capacidades pertenecen a los Estados miembros y están bajo su propio control.

Pasemos, a continuación, revista a los programas más importantes, en marcha, en el seno de la UE.

Ciberdefensa

Posteriormente a la publicación la estrategia de ciberseguridad de la UE,¹³ se elaboró una propuesta de directiva relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión (febrero de 2013) y que todavía no ha recibido el beneplácito de los Veintiocho y del Parlamento Europeo. Aun no estando firmada y publicada, es interesante indicar puntos importantes de la misma.

Obliga a los Estados miembros a crear un nivel mínimo de capacidades nacionales para garantizar la seguridad de las redes y de la información ante el aumento de los ataques cibernéticos y la cibercriminalidad.

Los Estados miembros deberán designar autoridades competentes encargadas de la seguridad de las redes y sistemas de información, que creen equipos de respuesta a incidentes de seguridad de la información (CERT, en sus siglas en inglés) y se doten de estrategias nacionales y planes de cooperación, que determinen la responsabilidades y procedimientos para mantener o restaurar la operatividad de las redes y sistemas de información.

Se creará una red de cooperación a nivel europeo para permitir el intercambio de información coordinada y seguro entre Estados miembros sobre riesgos y para la detección y respuesta a ataques en caso necesario. En la citada red circularán alertas tempranas de riesgos o incidentes cuando estos aumenten de forma rápida, excedan o puedan exceder la capacidad de respuesta nacional o afecten o puedan afectar a más de un Estado miembro.

También deberán garantizar una respuesta coordinada frente a incidentes, publicar de forma regular información desclasificada de dichas alertas y cooperar e intercambiar información con organismos relevantes como el Centro Europeo contra el Cibercrimen. Se proponen asimismo evaluaciones regulares sobre capacidades y nivel de preparación entre los Estados miembros.

Otra de las propuestas más novedosas de la directiva consistiría en obligar a empresas de sectores clave como el energético, de transportes y

¹³ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, «Desarrollo de un plan de trabajo y unos proyectos concretos centrados en la instrucción y los ejercicios, mejora de la cooperación civil-militar sobre la base de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE, así como la protección de los recursos en las misiones y las operaciones de la UE».

salud, así como a bancos y bolsas de valores, además de plataformas de comercio electrónico, redes sociales y de servicios de computación en la nube, entre otros, así como a las Administraciones Públicas, a evaluar los riesgos de ciberataques o interrupción de las redes y que adopten medidas apropiadas y proporcionales para garantizar su seguridad con medios técnicos y operacionales, sobre todo para prevenir y minimizar el impacto de incidentes. En este sentido, es de indicar que en la actualidad, solo las empresas de telecomunicaciones están obligadas a adoptar medidas de gestión de riesgo y comunicar a las autoridades públicas los incidentes de seguridad.

Las empresas de sectores clave y las autoridades públicas estarán obligadas a informar a las autoridades competentes nacionales en seguridad de redes de cualquier incidente serio que comprometa la seguridad de sus redes y sistemas de información o afecten de forma significativa la continuidad de servicios críticos y el suministro de bienes. Eso sí, las microempresas quedarán excluidas para no imponer una carga desproporcionada en los operadores más pequeños.

La directiva propone que las autoridades nacionales competentes de la seguridad de las redes tengan poder para investigar casos de incumplimiento de estas obligaciones de las Administraciones Públicas u operadores y plantea sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.

Aviones no tripulados

España, junto con otros seis países (Polonia, Países Bajos, Grecia, Italia, Francia y Alemania), mantiene un acuerdo de cooperación y tratamiento compartido de información en materia de UAV.¹⁴ Con esto, se pretende crear una comunidad europea en torno al uso de estas aeronaves en los próximos años, y que los países que ya disponen de ellas, o los que vayan a adaptarlas en el futuro, puedan compartir sinergias sobre los conocimientos y experiencias adquiridas a través del uso de aeronaves no tripuladas. Este programa ha sido impulsado por la AED, que espera trabajar en un contexto y espacio común de UAV de gran autonomía de vuelo y de altitud media.

¹⁴ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, p. 5: «Desarrollo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia en el período 2020-2025: preparativos de un programa europeo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia de gran autonomía y altitud media de la próxima generación; la creación de una comunidad de usuarios de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia entre los Estados miembros participantes que posean y operen estos sistemas de aeronaves pilotadas a distancia; el establecimiento de sinergias estrechas con la Comisión Europea sobre la reglamentación (para que los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia se integren inicialmente en el Sistema Europeo de Aviación a más tardar en 2016); financiación adecuada de las actividades de I+D a partir de 2014».

Por otro lado, se busca consolidar la puesta en marcha de una iniciativa común relativa a los UAV en 2016, y es la relacionada con un programa de integración de los aviones no tripulados en el espacio aéreo europeo y en el que España participará con dos programas de investigación liderados por Indra e Isdefe.

Satélites de comunicaciones

El despliegue de satélites de comunicaciones bajo la bandera de la UE se enfrenta a dificultades técnicas y políticas. Técnicas por la ubicación de una posición geostacionaria y políticas para que la UE sea aceptada como miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.¹⁵

La opción de producir esta capacidad en un consorcio donde la aportación de tecnología y reserva de posición orbital geostacionaria parece la opción más factible,¹⁶ fue el caso del proyecto HisNorSat que parece «congelado» temporalmente por la incapacidad española de hacer frente a los compromisos financieros que acarrearía. Como última novedad cabe destacar que España ha sido voluntaria para liderar un primer estudio sobre satélites de comunicaciones en la AED.

Repostaje en vuelo

La AED¹⁷ ha iniciado las primeras pruebas con un avión cisterna italiano KC767 para facilitar las operaciones conjuntas de AAR entre los países de la Unión. Estos ensayos, con los que se trata de obtener las pertinentes autorizaciones técnicas y operativas, persiguen lograr las capacidades necesarias para no tener que acudir a la ayuda de EE. UU. cuando sea necesario porque aumenten las necesidades de suministro de combustible en vuelo de los aviones militares europeos y que puede ser considerada como una importante lección aprendida de las últimas campañas de Libia y Malí.

Actualmente los países europeos disponen de 42 aviones cisterna de doce tipos diferentes para los que más del 40% no disponen de los permisos y autorizaciones necesarios.

¹⁵ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, «Preparativos de la próxima generación de comunicación gubernamental por satélite, mediante una estrecha cooperación entre los Estados miembros, la Comisión y la Agencia Espacial Europea; en 2014 debe crearse un grupo de usuarios».

¹⁶ Fue el caso del proyecto HISNORSAT que parece «congelado» temporalmente por la incapacidad de hacer frente a los compromisos financieros que acarrearía.

¹⁷ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, p. 6: «Avanzar hacia el incremento de la capacidad global y la reducción de la fragmentación, en particular en lo relativo a la creación de una capacidad de aviones multifunción de reabastecimiento en vuelo y transporte, con sinergias en el ámbito de la certificación, la cualificación, el apoyo en servicio y la formación».

Para la AED, que trabaja junto a Italia y el MCCE,¹⁸ el reabastecimiento en vuelo es una de las once prioridades que sus miembros deben poner en común y compartir.

En marzo de 2012 los ministros de Defensa de la UE encargaron a la AED cuatro grandes líneas de trabajo en este sentido: atender carencias a corto plazo, optimizar los recursos ya existentes, mejorar las capacidades AAR que ofrecerá la futura flota de aviones A400M y aumentar la capacidad europea de aviones cisterna con la creación de una aeronave multinacional de reabastecimiento en vuelo (MRTT, *Multi Role Tanker Transport*).

En cuanto a este desarrollo multinacional de un nuevo MRTT, la idea es comenzar a entregar las primeras aeronaves a los países europeos en 2020. El proyecto está liderado por Países Bajos y a él están adscritos otros ocho Estados miembros de la UE (Bélgica, Grecia, Polonia, Luxemburgo, Portugal, Hungría y España) más Noruega, que, aunque no pertenece a la UE, mantiene una cooperación activa en otros proyectos de la AED.¹⁹

En noviembre de 2012 los países adscritos a esta iniciativa firmaron una carta de intenciones para procurarse aviones cisterna de abastecimiento de manera conjunta, bien sea mediante adquisición o arrendamiento.

Otras capacidades

Planeamiento y conducción

Ni el proceso de desarrollo de capacidades de la UE ni el Consejo Europeo de diciembre de 2013 han abordado una de las principales carencias de capacidades de la UE: la falta de una estructura permanente que lleve a cabo las funciones de planeamiento —incluido el planeamiento avanzado, *prudent planning*— y la conducción de operaciones a nivel estratégico.

Si esta carencia no se incluye en las agendas de las discusiones es porque es conocida la reticencia de los Estados miembros más euroescépticos, singularmente el Reino Unido, a abordar este problema. Y ello a pesar de la insistencia de otros Estados miembros tradicionalmente más comprometidos con la PCSD, y que por su peso específico y su presencia en las operaciones lideradas por la UE deberían tener más influencia en marcar la agenda: el grupo de Estados miembros conocidos como «Weimar+»: Alemania, España, Francia, Italia y Polonia.

¹⁸ Centro Europeo de Coordinación de Movimientos, organización de veinticinco países destinada a facilitar los grandes traslados en operaciones militares.

¹⁹ España, desde junio de 2014 ha pasado a ser solamente observador en este programa (v. el punto sobre OCCAR en el Epígrafe «Una aproximación a la realidad», en este mismo capítulo).

Cuando la UE decide lanzar una operación, puede recurrir a una de tres opciones para establecer su estructura de mando y control: recurrir a los medios de mando y control de la OTAN, en virtud de los acuerdos «Berlín+», activar uno de los cinco OHQ «durmientes» y ofrecidos por otros tantos Estados miembros (Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) a la UE, o activar el también «durmiente» OPSCEN ubicado física y orgánicamente en el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS, *European Military Staff*).

La primera de las opciones, el recurso a la Estructura de Mandos de la OTAN, es sin duda la más eficaz desde un punto de vista militar, puesto que se trata de una estructura permanente, cohesionada y adiestrada. Sin embargo, es difícil que se pueda recurrir a ella por motivos políticos, al menos hasta que se resuelva el contencioso entre Turquía, miembro de la OTAN, y Chipre, de la UE. En cualquier caso, recurrir a esta opción, siembra dudas sobre la autonomía y libertad de maniobra de la UE.

Las otras dos opciones, aceptables políticamente, son muy poco eficientes desde el punto de vista militar, especialmente en lo que se refiere al planeamiento avanzado y estratégico, puesto que se trata de entidades mínimamente dotadas (la plantilla permanente del OPSCEN, por ejemplo, es de cuatro personas) y que, una vez activadas, incorporan oficiales de muy distintas procedencias, y normalmente con escasos conocimientos de los procedimientos y peculiaridades de la PCSD. Los escasos ejercicios (una al año como máximo) que se hacen de activación de alguno de los cuarteles generales operacionales (OHQ, *Operational Headquarter*) normalmente sirven para poco más que para poner en evidencia esta carencia.

La existencia de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones, preferentemente de carácter civil-militar en coherencia con la aproximación integral (*Comprehensive Approach*) de la UE, es una necesidad imperiosa si la UE quiere realmente tener la agilidad suficiente para dar una respuesta adecuada a las crisis que suceden en su entorno estratégico. De hecho el OPSCEN, bajo mando español, está actuando en el Cuerno de África para coordinar la operación Atalanta, y las misiones EUTM Somalia y EUCAP Néstor.

Seguridad marítima

Los intereses marítimos de Europa están estrechamente vinculados con el bienestar, la prosperidad y la seguridad de sus ciudadanos y comunidades. Aproximadamente un 90% del comercio exterior y un 40% del comercio interior de la UE se transportan por vía marítima. La UE es el tercer mayor importador y el quinto productor mundial de pesca y acuicultura. Más de cuatrocientos millones de viajeros pasan cada año por los puertos de la UE. Dependemos de mares y océanos abiertos y seguros

para el libre comercio, el transporte, el turismo, la diversidad ecológica y el desarrollo económico. Dejar de protegerlos contra toda una serie de amenazas y riesgos marítimos puede desembocar en unos mares y océanos convertidos en escenarios de conflictos internacionales, terrorismo o delincuencia organizada.

En este contexto, la UE se halla bajo presión para actuar con mayor determinación y rapidez, aun cuando disponga de menos recursos, mediante una mayor cooperación entre los distintos sectores y las autoridades nacionales. Dado que la dimensión interior y exterior de la seguridad marítima están cada vez más interconectados, es preciso que todas las partes implicadas compartan unos mismos esfuerzos y objetivos para conseguir unas políticas nacionales y sectoriales coherentes y permitir a las autoridades civiles y militares reaccionar juntas con eficacia. La fuerza naval de la UE en Somalia (Eunavfor) —operación Atalanta, combinada con una importante ayuda de cooperación de la UE— ha demostrado la eficacia de un enfoque conjunto.

En diciembre de 2013, el Consejo Europeo hizo hincapié en la importancia de proteger los intereses estratégicos de la UE en materia de seguridad marítima frente a una toda una serie de riesgos y amenazas. En lo que se refiere a objetivos específicos, la Declaración de Limassol de la UE de 2012 subrayó «la importancia de una mejor gobernanza marina que incluya una mayor cooperación».

Una aproximación a la actualidad

Hasta aquí se ha tratado de exponer, combinando un discurso histórico o cronológico, con otro discurso más integral y de análisis de opciones e implicaciones, el panorama teórico del estado de la cuestión de la obtención de capacidades militares por la UE, fruto de su ambición política de ser un actor global en la construcción de la paz y de la seguridad mundiales. Ahora toca abordar la realidad del estado de esa obtención de capacidades y lo vamos a hacer desde tres ángulos: el de la colaboración con la OTAN, el del papel de las distintas agencias y el de los programas militares, para finalizar con unas reflexiones sobre los retos que ha aceptado, en esta materia, la UE.

Relaciones con la OTAN

En diciembre de 2002, OTAN y UE llevaron a cabo una asociación estratégica y alcanzaron un importante acuerdo en el área de la gestión de crisis mediante la llamada Declaración OTAN-UE sobre la política común de seguridad y defensa. Como consecuencia de esta declaración en 2003 se firmaron los acuerdos conocidos como «Berlín Plus» entre las dos or-

ganizaciones, en los que se establecen los modelos de cooperación entre ambas. La OTAN se mantiene como principal protagonista en el marco en que se sustenta la seguridad colectiva de sus miembros; mientras que la UE, a través de su PCSD, aumenta su capacidad para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis.

Como consecuencia de estos acuerdos, la UE tiene la posibilidad de utilizar los medios de planeamiento de la OTAN, y sus capacidades para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en determinados escenarios, en los que dicha organización no se encuentre directamente involucrada. Más específicamente, en el área de capacidades militares se ha acordado trabajar conjuntamente en un plan de desarrollo de capacidades militares basadas en la identificación de requisitos comunes.

A partir de ese acuerdo dieron comienzo los primeros contactos entre representantes de ambas organizaciones con el objetivo de crear un grupo de trabajo de capacidades OTAN-UE que analice de forma coherente y complementaria el desarrollo de las capacidades militares comunes a ambas, bajo el principio fundamental de evitar duplicidades.

El grupo se compone de los representantes nacionales de ambas organizaciones y aquellos que, participando solo en una de ellas, hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la otra.

Aunque el nivel de representación no es fijo, por parte de la OTAN participan representantes del Grupo de Trabajo Ejecutivo (OTAN-EWG), de la Conferencia Nacional de Directores de Armamento (OTAN-CNAD) y del Estado Mayor Internacional (OTAN-IS). Por parte de la UE participan representantes del Comité Militar y de la AED.

Es importante mencionar que, igual que en el proceso de planeamiento de fuerzas en el que cada organización tiene sus propios procedimientos aunque los objetivos sean similares, se ha llegado a alcanzar un proceso de transparencia muy elevado. No se puede decir lo mismo en el desarrollo de capacidades militares en el que el trabajo de este grupo tiene todavía que dar frutos más concretos, si bien es cierto de que la inevitable necesidad de compartir recursos provocada por las restricciones presupuestarias como consecuencia de la crisis económica ha impulsado las iniciativas de *Pooling & Sharing* (UE) y *Smart-Defence* (OTAN), que en los próximos años será necesario hacerlas converger con el fin de evitar duplicidades de esfuerzos.

El Tratado de Lisboa y la Cooperación Estructurada Permanente

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 ha intentado mejorar la integración de los Estados miembros, el aspecto del desarrollo de políticas que favorezcan su seguridad común, tratando de

dar un nuevo impulso para establecer las bases de una Defensa europea. Una de las novedades más significativas es la posibilidad de que algunos Estados miembros participen más activamente mediante la creación de una cooperación estructurada permanente, tal como se establecía en el artículo 42, apartado 6 del Tratado de la UE (TUE).

De acuerdo con el protocolo n.º 10, adjunto al tratado, los miembros interesados deberán cumplir dos condiciones siguientes que se consideran fundamentales:

- Acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.
- Estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, incluidos el transporte y la logística, unidades de combate en un plazo de cinco a treinta días en caso de necesidad, para un período de treinta a 120 días.

El procedimiento a seguir para aquellos Estados miembros que deseen constituir una cooperación estructurada permanente se iniciará mediante la notificación al Consejo y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Tras su estudio, el Consejo adopta una decisión, por la que se establece la cooperación estructurada permanente y la lista de Estados participantes. La adhesión o separación posterior de algún Estado miembro se decide en el Consejo por mayoría cualificada de los participantes. Todas las decisiones y recomendaciones que se tomen en relación con esta cooperación serán adoptadas por unanimidad por los miembros del Consejo participantes.

En realidad y hasta ahora, esta posibilidad que recoge el TUE solo ha sido una declaración de intenciones y frente a la postura enfrentada a tal posibilidad por parte de algún Estado miembro es difícil que en un futuro próximo este nuevo modelo de cooperación pueda verse desarrollado.

La AED: responsable del desarrollo de capacidades militares en la UE

El Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, decide crear una agencia intergubernamental en el campo del desarrollo de las capacidades militares.

Una vez efectuados los trabajos iniciales del *Agency Establishment Team* (AET), célula inicial de la creación de la agencia, el Consejo Europeo, aprueba, en julio de 2004, la acción común por la que se crea la Agencia

Europea de Defensa (AED). Su principal misión es apoyar a los Estados miembros y al Consejo para mejorar y desarrollar las capacidades militares en el campo de la gestión de crisis, dependiendo por tanto del Consejo. Pertenecen a la agencia los veintiocho países de la UE excepto Dinamarca, que como ya es conocido no participa en los asuntos de defensa.

La AED es, por tanto, responsable principal de la elaboración del Plan de Desarrollo de Capacidades en el ámbito de la PCSD. Pero la AED no establece un plan propio de desarrollo de capacidades, sino que son los Estados miembros los que identifican, a través de sus Estados Mayores y en consonancia con el Comité Militar de la UE, las carencias existentes, las capacidades que quieren desarrollar, así como cuáles van a ser prioritarias. En base a estas directrices, la AED elabora el CDP y la forma de desarrollarlo es mediante un trabajo transversal de las diferentes Direcciones de la agencia que desarrollan su actividad en las áreas de Industria y Mercado, Investigación y Tecnología y Cooperación en Armamentos. De este modo, la diferencia entre el trabajo desarrollado por la AED y los intentos anteriores es que la agencia lo hace a través de un desarrollo integral de sus cometidos.

El CDP no está por encima de los planes nacionales, sino que es una herramienta para que los Estados miembros adecuen sus planes y programas a las directrices que sus Estados Mayores han definido a nivel conjunto en la UE adaptando las necesidades a los recursos disponibles y priorizando aquellas capacidades militares que se estiman de mayor importancia y urgencia ante las amenazas existentes. Se establece en el corto, medio y largo plazo y se estructura en cuatro líneas determinadas que se conocen como «*Strands*».

La primera línea del proceso o *Strand A*, quizás la más importante del mismo, es aquella en que la UE debe definir el escenario global de amenaza, es decir, qué capacidades necesita la UE para gestionar el mandato de Consejo Europeo, desarrollo de las capacidades militares en el ámbito de la gestión de crisis.

El responsable principal de este primer *Strand* es el Comité Militar de la UE en el que una vez identificadas las capacidades necesarias para llevar a cabo las operaciones (Catálogo de Requisitos), analiza la oferta de fuerzas y capacidades que los Estados miembros están dispuestos a poner a disposición de la UE (Catálogo de Fuerzas).

A continuación y sobre la base a la información de los catálogos anteriores, se analizan las carencias y riesgos operativos asociados a las mismas. El resultado de este proceso es la creación de una primera relación de carencias en el corto plazo a la que se asigna una primera priorización.

La AED es la responsable de la elaboración del *Strand B* en el que se relacionan las necesidades a largo plazo en el marco de las misiones PCSD.

Esta lista de capacidades necesarias, en el marco temporal de 2030, ha sido elaborada por grupos de trabajo de representantes nacionales y del Comité Militar de la UE. Por parte española ha participado el EMAD y la DGAM.

El *Strand C*, cuyo principal responsable es también la AED, analiza y estudia los planes y programas que los Estados miembros están dispuestos a desarrollar. Son en realidad oportunidades de cooperación en armamentos a través de una base de datos de programas que gestiona la Dirección de Armamento de la AED. Finalmente, el *Strand D* es liderado por Comité Militar de la UE y en él se analizan las operaciones llevadas a cabo en el ámbito de la UE y se extraen las lecciones aprendidas de dichas misiones.

La coordinación y desarrollo de los trabajos desarrollados bajo los anteriores *Strands* son coordinados y evaluados por un equipo de trabajo en la AED, el denominado *CDP-Team*.

OCCAR: Organización Conjunta para la Cooperación de Armamento

Desde el año 2005, un año después de la creación de la AED, ambas organizaciones, AED y OCCAR, han trabajado conjuntamente tratando de alcanzar posibles modelos de colaboración con el objetivo de impulsar la cooperación en el área de armamento a través de la participación en determinados proyectos y programas.

La OCCAR, como Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento, se creó a partir del acuerdo franco-alemán de 1993 mediante el cual ambos países decidieron establecer una estrecha cooperación en armamento. Consecuencia de este primer acuerdo fueron los posteriores de Baden-Baden en 1995, en los que se definían los aspectos técnicos que deberían gobernar los programas, armonización de requisitos, renuncia al retorno industrial, métodos de trabajo, etc. Posteriormente, en 1996, se firma un acuerdo administrativo entre Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, que se convertirá en tratado en 2001, y se establece la nueva agencia de armamentos en Bonn (Alemania). Bélgica y España se incorporan a la agencia en 2003 y 2005, respectivamente.

Como se ha mencionado anteriormente, la AED a través del *Strand C* es responsable del estudio y desarrollo de los programas de armamento que los Estados miembros están dispuestos a desarrollar. La Dirección de armamento de la agencia, es por tanto la responsable del denominado proceso de obtención de un programa en colaboración. Para ello, una vez identificadas las posibles oportunidades de cooperación, se constituyen en la AED un equipo de proyecto (PT) formado por representantes nacionales, del Estado Mayor de la UE y de la propia agencia que desarrolla la necesidad básica de capacidad basada por un concepto o doctrina desarrollada por dicho Estado Mayor o por la OTAN. Este proceso constituye la elaboración del *Common Staff Target* (CST).

A continuación se identifican las posibles soluciones a las capacidades que se quieren conseguir y los requisitos tecnológicos y desarrollos industriales necesarios para desarrollar dicha capacidad, es decir el *Common Staff Requirement (CSR)*.

Finalmente se trabaja en un documento denominado *Business Case (BC)*, que en realidad es un plan de viabilidad en el que se incluyen aspectos técnicos y de financiación necesarios para desarrollar el programa en colaboración.

El objetivo que se pretende alcanzar a través estos documentos CST, CSR y BC es dar una visión global, a los Estados miembros participantes, de su implicación en el programa, ya que al final van a ser estos los que decidan llevar a cabo la adquisición o el desarrollo de una determinada capacidad. La fase de preparación del programa termina con la decisión de las naciones de lanzar un programa ad hoc en el ámbito de la AED y la aprobación de su Comité de Dirección.

La propuesta de que OCCAR fuese el centro de excelencia, a nivel europeo, para la gestión de programas en cooperación partió a iniciativa de Francia, cuando ejercía la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre del año 2008. Las naciones pertenecientes a la OCCAR: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Bélgica y España apoyaron dicha propuesta, junto con la gran mayoría de los Estados miembros, aunque otros quisieron dejar abierta la posibilidad de que pudiera ser otro organismo el que realizase esta gestión. Posteriormente todos los Estados miembros aceptaron que OCCAR era la única agencia en Europa capaz de llevar a cabo dicha responsabilidad.

Este modelo de colaboración entre ambas agencias se basa en el principio fundamental de que, mientras la AED se mantiene como un órgano que gestiona las capacidades militares de defensa y estudia los posibles programas de armamento, la OCCAR actuaría como centro de excelencia en la gestión y desarrollo de dichos programas, una vez hayan sido aprobados y se hayan alcanzado las decisiones pertinentes por los países interesados en participar.

Como parte fundamental del desarrollo de la estrategia de armamento, se ha acordado entre los Estados miembros un procedimiento mediante el cual se establecen las responsabilidades de ambas agencias en el proceso de gestión de un programa con especial atención al modelo de gestión del ciclo de vida del sistema: *Through Life Management (TLM)*.

Reabastecimiento en vuelo

La OCCAR está estudiando las opciones de adquisición del MRTT (*Multi-role tanker transport*) y hará públicas sus recomendaciones a finales de 2014.

El programa lo componen España, Noruega, Polonia y Países Bajos, que lo lidera. La adquisición se realizaría a través de la OCCAR, de la que Países Bajos y Noruega no son miembros. Por ello, estos países propusieron que la Agencia de Apoyo de la OTAN (NSPA) actuase como autoridad de contratación, pasando los MRTT formalmente a ser propiedad de la OTAN. España se oponía a este cambio de procedimiento, y después de múltiples negociaciones no se ha llegado a acuerdo sobre la agencia a utilizar.

Ante los problemas surgidos en relación con la gestión del programa, en el marco de su *Steering Group* del pasado 10 de junio de 2014, España ha solicitado formalmente adquirir el estado de observador en el programa, manteniendo el espíritu de cooperación con el resto de Estados miembros, y buscando otras oportunidades de cooperación en el futuro en las áreas de sostenimiento y de operaciones.

Conocimiento de la situación marítima, vigilancia e intercambio de información

El acceso a información y datos precisos y en tiempo oportuno es fundamental para poder disponer de una vista panorámica común del ámbito marítimo que, a su vez, desemboque en operaciones de mayor calidad y en una utilización más eficaz de los recursos escasos. Ya se han registrado avances merced a una serie de sistemas de la UE dedicados a varios ámbitos de actuación y, en algunos casos, a más de un sector.

Estos sistemas incluyen SafeSeaNet, un sistema de la Unión para la información y el control del tráfico marítimo, gestionado por la AESM, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE; el sistema común de comunicación e información de emergencia (SCCIE), que permite la comunicación durante incidentes y catástrofes en el mar, y es gestionado por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO); el sistema de localización de buques, gestionado por la Agencia Europea de Control de la Pesca y los Estados miembros, que apoya la política pesquera común; la red de vigilancia marítima (MARSUR), gestionada por la AED, que apoya la política extranjera y de seguridad común; el sistema europeo de vigilancia de fronteras (Eurosur) que mejora el conocimiento del medio y la capacidad de reacción de los Estados miembros y de la agencia de fronteras de la UE (Frontex) en las fronteras exteriores; además, el entorno común de intercambio de información (CISE) en el sector marítimo de la UE, que está siendo desarrollado conjuntamente por la UE y los Estados miembros de la UE/EEE, seguirá mejorando y creando un marco de interoperabilidad entre los sistemas nacionales y de la UE, utilizando, en particular, un modelo de datos común.

La vigilancia marítima sigue organizada, en gran medida, en torno a líneas sectoriales y

nacionales. Esto puede dar lugar a un aprovechamiento insuficiente de las capacidades de vigilancia disponibles. Las autoridades de los Estados miembros de la UE se apoyan en sistemas y planteamientos tanto sectoriales como de la UE. En el marco de Eurosur se han elaborado soluciones ejemplares para mejorar la cooperación civil-militar a escala nacional y europea. Se exige de las autoridades civiles y militares que compartan información sobre incidentes y patrullas, a través de los centros nacionales de coordinación de la vigilancia de las fronteras, así como inteligencia a través de imágenes de la situación nacional, y coordinen sus actividades en respuesta a amenazas en las fronteras exteriores.

En consonancia con los objetivos de la estrategia de seguridad marítima de la UE, que ha sido aprobada este verano, el programa europeo de observación de la Tierra Copernicus ya está desarrollando un enfoque global para una utilización más coordinada de los sistemas espaciales y de las tecnologías de teledetección y sus aplicaciones derivadas para servicios intersectoriales de vigilancia marítima. Las tecnologías de vigilancia de base aérea y espacial permiten observar zonas de difícil acceso, así como contribuir a mejorar la detección y el seguimiento de pequeñas embarcaciones utilizadas para el tráfico de droga, el contrabando, la piratería y la migración.

Desde 2013, Frontex, la AESM y el Centro de Satélites de la UE (EUSC) están creando un servicio para la aplicación combinada de los instrumentos de vigilancia, incluidos sistemas de notificación de buques, imágenes por satélite y aviones de vigilancia tripulados. Los componentes de este servicio relacionados con la observación de la Tierra contarán con el apoyo del programa Copernicus a partir de 2014.

El conocimiento de la situación marítima, la vigilancia y el intercambio de información deben contar con el apoyo de las actividades de investigación e innovación a fin de mejorar y reforzar su eficacia.

Iniciativa *Pooling & Sharing* (P&S)

Esta iniciativa conjunta de Alemania y Suecia tiene su origen en una reunión informal de ministros de Defensa celebrada en Gante (Bélgica) en el año 2010. Es un documento de trabajo que se presenta apoyado por la presidencia Belga en el Consejo y que tiene como finalidad mantener las capacidades militares de los Estados miembros e impulsar y desarrollar aquellas capacidades que se acuerden en cooperación tratando de conseguir una mayor efectividad, sostenibilidad, inter-operatividad y eficacia en el gasto.

La crisis financiera que atraviesan todas las naciones europeas y el impacto que ha tenido en los presupuestos de Defensa de todos los Estados miembros hace inviable acometer nuevos proyectos en solitario por lo

que este nuevo concepto ha tenido una acogida muy importante a nivel europeo y ha hecho que todos los Ministerios de Defensa hayan apoyado la iniciativa de P&S.

A nivel nacional, el proceso de desarrollo de las capacidades militares tiene tres fases principales. Primero hay que definir las capacidades militares que se quiere preservar y no compartir con otros Estados miembros, normalmente aquellas que afectan a los intereses en la seguridad y la defensa nacionales. En segundo lugar, hay que determinar en qué otras capacidades se quiere alcanzar un determinado grado de colaboración: serían aquellas que aportaría cada nación a un *pool* común (*pooling*). Finalmente se estudian las capacidades que se está dispuesto a compartir y desarrollar de forma más amplia (*sharing*) con otros Estados miembros.

El concepto *Pooling & Sharing* tiene un contenido muy amplio y puede cubrir áreas desde la identificación y armonización de los requisitos militares hasta requerimientos de apoyo y gestión de un sistema de armas a lo largo de su ciclo de vida.

El objetivo final es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para desarrollar sus capacidades militares en cooperación y se sustenta en principios fundamentales como son el compromiso político al más alto nivel, la rentabilidad del binomio coste-eficacia, la flexibilidad, el aseguramiento de conceptos necesarios para la fuerzas armadas (como el de la seguridad en el suministro e intercambio de Información) y la complementariedad con la iniciativa *Smart Defence* de la OTAN.

La AED, desde su creación, ha estado desarrollando en cierta medida este concepto de cooperación en materia de armamento; por lo que desde que se lanzó esta iniciativa, ha sido el principal protagonista a la hora de coordinar los grupos de trabajo de P&S iniciados desde el Comité Militar de la UE (*European Union Military Comitee*, EUMC). De hecho, en 2011 los ministros de Defensa encargaron a la AED, EUMC y otras instituciones europeas desarrollar el modelo y elaborar propuestas de P&S.

Finalmente, en noviembre de 2012, el Comité de Dirección de la AED en formato ministros de Defensa aprobó once áreas de capacidades que se podrían desarrollar en cooperación. Además de la identificación de las áreas anteriormente mencionadas se reconocía la necesidad de todos los Estados miembros de cooperar en el desarrollo del P&S de un modo más sistemático. Para ello se elaboró y aprobó un Código de Conducta de P&S en el que todas la naciones se comprometen voluntariamente a desarrollar una serie de acciones encaminadas a la cooperación en el desarrollo de las capacidades militares. Hasta ahora solo seis naciones, entre ellas España, se han adherido a este documento.

Un ejemplo de cooperación es el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC, por sus siglas en inglés). En 1999 Francia y Alemania habían pue-

to en marcha una iniciativa político-militar para establecer un mando de transporte europeo. Las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de Helsinki ese mismo año mencionaban el deseo expresado por varios países para desarrollar instrumentos colectivos en el área del transporte estratégico que, de forma voluntaria, permitieran coordinar mejor los esfuerzos nacionales e internacionales para llevar a cabo misiones Petersberg.

Posteriormente, un estudio llevado a cabo por el Grupo Aéreo Europeo (*European Air Group, EAG*) en 2000, llegó a la misma conclusión: que sería beneficioso coordinar internacionalmente los medios y capacidades de transporte aéreo de los países del EAG para explotar posibles sinergias. Este estudio recomendaba el establecimiento de un elemento permanente de coordinación de las necesidades de transporte aéreo de las naciones de una manera que permitiera transferir progresivamente las competencias nacionales a este elemento desde las estructuras nacionales. Esta Célula de Coordinación (EACC) fue creada en junio de 2001 y con el tiempo ha llegado a convertirse en el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC).

El EATC se inauguró el 1 de septiembre de 2010 en la base aérea de Eindhoven (Países Bajos). La creación de este mando ha supuesto un paso significativo en la manera de compartir medios militares y ciertamente representa un hito en cuanto al nivel de cooperación en la defensa europea, constituyendo el ejemplo más visible y exitoso del concepto *Pooling & Sharing* de la UE.

Esta colaboración consistió en que cuatro países inicialmente (Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos) a los que el 22 de noviembre de 2012 se unió Luxemburgo, pusieron la mayor parte de sus medios de transporte aéreo y de reabastecimiento aéreo, así como de aeroevacuación médica bajo control operativo (OPCON) del EATC. Adicionalmente, el EATC se hace también responsable del nivel de entrenamiento de las tripulaciones aéreas, la coordinación de los objetivos de los ejercicios que se programen y la armonización de procedimientos nacionales sobre transporte aéreo de las naciones participantes. Los países iniciaron su colaboración bajo el paraguas de un acuerdo técnico, que está previsto sea sustituido por un tratado que proporcione un marco legal duradero para el desarrollo de sus operaciones.

En la actualidad, desde Eindhoven se planean las misiones y se controlan a casi 150 aviones de transporte, que ejecutan misiones en todo el mundo; el EATC es responsable de establecer el medio más adecuado para la misión solicitada mediante un método de compensación de horas de vuelo entre las naciones. El objetivo final de esta iniciativa es manejar los medios escasos de transporte aéreo disponibles de los países participantes de la manera más efectiva y eficiente posible, de

manera que todas las necesidades se vean cubiertas con los medios disponibles. Por ejemplo, la operación francesa Serval que se desarrolla actualmente en Malí, está siendo apoyada mediante misiones de transporte aéreo voladas con aviones de cualquiera de los países y planeadas desde el EATC.

El éxito de esta iniciativa está siendo tan grande que varios países europeos tienen previsto unirse también al EATC: España se sumará en julio de 2014 como sexto país miembro y negocia en la actualidad aportar una treintena de militares y alrededor de veintiocho aviones en un primer momento, que podrían llegar hasta los 43 a la altura de 2023; Italia ha iniciado también el proceso para su adhesión y espera hacerlo a la mayor brevedad, mientras otros (Reino Unido y Polonia) están estudiando también esa posibilidad.

El EATC contempla que en el año 2020, con las nuevas incorporaciones previstas, se podrá disponer de una flota de unos 233 aviones tácticos (incluidos cien A400M) y una flota de 39 aviones estratégicos como el A-310, el A-340 o el C-17. Sin embargo, ya se empieza a plantear la necesidad de limitar el acceso a más naciones, para que el ritmo de crecimiento no altere el alto nivel de eficiencia alcanzado.

Esta iniciativa supone la consolidación de un nuevo modelo de gestión de los aviones militares de transporte, basado en el apoyo y compromiso entre las naciones, la búsqueda de sinergias y un mejor empleo de estos recursos, siempre escasos.

El futuro inmediato

Plan de desarrollo de capacidades

El programa de trabajo de la AED para este año 2014 dispone, por lo que respecta a este plan, que las actuaciones a realizar son las siguientes:

- Finalizar los trabajos de revisión del CDP, prevista para este año, con la participación de los Estados miembros, el Comité Militar, el Estado Mayor de la UE y la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis del Servicio Europeo de Acción Exterior (CMPD).
- Sobre la base del CDP revisado, apoyar discusiones sobre las que se puedan acordar prioridades revisadas.
- Apoyar el desarrollo de *roadmaps* para desarrollar las prioridades seleccionadas, a través de actividades concretas.
- Proporcionar apoyo en el desarrollo de capacidades en curso en el Consejo y el Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Continuar el diálogo e intercambio de información con la OTAN, para asegurar la complementariedad y no duplicar de procesos.

- Impulsar actividades para informar y adiestrar a los planificadores nacionales, con objeto de que el CDP revisado se integre al máximo en los planeamientos.
- Liderar discusiones sobre el trabajo a desarrollar, una vez realizada la revisión, y elaborar un camino a seguir a presentar a la junta directiva de primavera de 2014 (ministerial de 15 de abril de 2014).

La agencia tiene previsto presentar el *software* IT Tool (que está siendo elaborado por ISDEFE, y que todavía no está finalizado) para hacer que el motor de búsqueda de información del CDP sea más fácil de utilizar.

Por tanto, los resultados de este proceso de revisión deberían conocerse en la junta

directiva de directores de capacidades de 08/10/14, o en la junta directiva ministerial de 25/11/14, y se podrían oficializar a través de una aprobación formal o (como la actualización de 2011) de una simple anotación.

Proyectos pioneros de la AED

La AED va a informar sobre los progresos realizados por lo que respecta a los proyectos pioneros del Consejo Europeo de diciembre: reabastecimiento aéreo (*Airto-*

Air Refuelling, AAR), sistemas aéreos no tripulados (*Remoted Piloted Aircraft Systems*, RPAS), satélites y ciberdefensa.

- *AAR*: El Consejo Europeo ha acogido el desarrollo de esta capacidad (los progresos hacia un incremento de esta, reduciendo la fragmentación, especialmente con relación a la creación del *Multi Role Tanker Transport*, MRTT), y las sinergias en las áreas de certificación, cualificación, apoyo y adiestramiento y la AED ha organizado el *Multinational Executive Board*, donde la OCCAR y NSPA han informado sobre la estrategia de adquisición y el marco legal a desarrollar.
- *RPAS*: También ha acogido el impulso de esta capacidad en el horizonte 2020-2025: preparaciones para un programa que desarrolle la siguiente generación de MALE, la creación de una comunidad de usuarios, el desarrollo de sinergias con la Comisión para su integración en el sistema de aviación europea en 2016, y la financiación desde 2014 para investigación y tecnología.
- *Satélites*: Debe crearse este año un grupo de usuarios, teniendo en cuenta los preparativos para la siguiente generación de comunicaciones gubernamentales por satélite, en estrecha cooperación entre los Estados, la Comisión y la Agencia Europea del Espacio. Por su parte, la agencia, que ya ha creado la comunidad MALE, organizó una primera reunión el 21/01/14, donde se trató la elaboración de términos de referencia y otra segunda el 13 de marzo de 2014, donde planteó la

elaboración del *Common Staff Requirement*. Se está estudiando cómo desarrollar el intercambio de información de experiencia operacional, *training facilities*, y oportunidades de cooperación.

- *Ciberdefensa*: El Consejo Europeo hace un llamamiento a elaborar un marco político de ciberdefensa de la UE, sobre la base de una propuesta de la alta representante, en cooperación con la Comisión y la AED. Por el momento, la agencia no ha comenzado a gestar el marco político de ciberdefensa que mencionan las conclusiones, aunque es previsible que en los próximos meses organice eventos en este ámbito.

Desarrollo de la capacidad marítima

El Consejo Europeo

Las conclusiones de diciembre de 2013 hacen un llamamiento a elaborar esta estrategia sobre la base de una comunicación conjunta de la alta representante y de la Comisión, que tenga en cuenta las opiniones de los Estados miembros. También encomiendan a desarrollar planes de acción posteriores, para hacer frente a los desafíos marítimos.

Actividad principal de la agencia en este ámbito

Con objeto de poder valorar adecuadamente la actividad que está desarrollando la AED en el ámbito marítimo, se adjuntan a esta nota las principales fichas de iniciativas marítimas, pertenecientes a la guía de participación nacional en la agencia para 2014.

El proyecto MARSUR (*Maritime Surveillance Networking*), liderado por Finlandia, en el que España participa activamente, tiene como objetivo desarrollar un *interface* técnico que mejore la cooperación y el intercambio de información en el ámbito de la seguridad marítima. La agencia también impulsa otros proyectos técnicos, como *Maritime Mine Counter Measures*, futuros sistemas navales o sistemas navales no tripulados.

Por lo que respecta a los asuntos transversales, simplemente existe un grupo de trabajo ad hoc, sobre capacidades marítimas, encargado entre otras cosas de «valorar» las implicaciones militares del desarrollo de la estrategia.

Nuevo papel para la Comisión de la UE: programas duales

La comunicación que la Comisión Europea hizo pública a finales de julio de 2013 titulada «Hacia un sector de defensa y seguridad más competi-

vo y eficiente» ha supuesto realmente un plan de acción que ha guiado las conclusiones del Clúster III del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

En el actual desarrollo de la PCSD, la determinación de los intereses esenciales de seguridad y de las capacidades (militares, industriales, tecnológicas...) necesarias para defenderlos son potestad de los Estados miembros. Esta realidad permite, sin embargo, un amplio margen de maniobra para una mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

Para la Comisión, la crisis económica ha puesto de relieve la imposibilidad de hacer competitivo el Mercado Europeo de Defensa basándose exclusivamente, como ha sido el caso en otros mercados sectoriales, en instrumentos normativos de liberalización de la oferta. Se ha olvidado la importancia de armonizar y consolidar previamente la demanda, y se han ignorado las consideraciones políticas ligadas a la soberanía nacional propias de este mercado.

Estas circunstancias han obligado a la Comisión a reorientar su estrategia, proponiendo un nuevo enfoque de cooperación civil-militar, situando su heterogéneo conjunto de posibles iniciativas en la línea intermedia entre lo civil (ámbito de actuación consolidado de la Comisión) y lo militar (ámbito competencial de los Estados miembros y, en todo caso, intergubernamental). Este planteamiento abre, sin duda, posibilidades de futuro a la industria de defensa. Prueba de ello es el programa Horizonte 2020 abierto a programas de doble uso, lo que no es baladí si pensamos que asciende a un total de 70.000 millones de euros.

La Comisión pretende dar un importante salto cualitativo aspirando a desempeñar unos nuevos roles de planificador (capacidades, tecnologías...), comprador, propietario y operador de prototipos y sistemas. La Comisión parece querer aprovechar la debilidad económica de los Estados para ocupar determinadas esferas competenciales en los siguientes ámbitos de aplicación:

Incremento de las sinergias civil-militares y refuerzo de la innovación

Se pretende apoyar la puesta en marcha de un esquema de adquisición precomercial para la obtención de prototipos. Los primeros candidatos podrían ser la detección de agentes químicos, bacteriológicos, radiológicos y nucleares (CBRN), sistemas aéreos pilotados por control remoto (RPAS) y la radio definida por *software*.

Además, se va a explotar el potencial de las tecnologías duales en investigación e innovación. La comunicación propone considerar la posibilidad de la puesta en marcha de una acción preparatoria para identificar el desarrollo de prioridades tecnológicas necesarias para la obtención de capacidades críticas para la puesta en marcha de operaciones en el marco de la PCSD, buscando sinergias con programas de I+D+i nacionales (seguridad

marítima, Sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo —SESAR—, ciberdefensa, sistemas de posicionamiento global, de información geográfica y de telecomunicaciones móviles cifradas.

Desarrollo de capacidades

Se continuará enfatizando la interoperabilidad de los sistemas de información compartidos por usuarios militares y civiles como el de vigilancia marítima.

Se tiene la intención de explorar, junto con los Estados miembros, el establecimiento de un grupo de cooperación cívico-militar en las áreas de: detección de tecnologías y métodos para contrarrestar amenazas de IED, MANPADS y otras de relevancia como las de CBRNE.

En fin, se analizarán conjuntamente con el Servicio de Acción Exterior de la UE aquellas capacidades de utilización dual, civil y militar, necesarias para las políticas de la Unión, y si en algún caso la mejor opción para su obtención sería mediante la propiedad y operación directa y como medio propio de la UE.

Espacio y defensa

Sobre la base de la propuesta ya realizada de un programa de apoyo para un servicio europeo de vigilancia y seguimiento (SST) para protección de infraestructuras espaciales vitales, se va a estudiar cómo asegurar a largo plazo un alto nivel de eficacia en SST.

Comunicaciones por satélite

Se va a actuar para superar la fragmentación de la demanda de comunicaciones satélite para seguridad, explorando las posibilidades de facilitar el despliegue de cargas de pago de telecomunicaciones gubernamentales en satélites (incluidos los comerciales). Asimismo se considerará cómo contribuir a la próxima generación de una capacidad gubernamental de comunicaciones militares satélite a nivel europeo.

Capacidad UE en satélites de alta resolución

Junto con el EEAS y la AED se va a explorar la posibilidad de desarrollar nuevas capacidades de captación de imágenes en apoyo de las misiones y operaciones PESC y PCSD.

Escenario temporal

En una reunión mantenida el 30 de enero de 2014 en la AED algunos países han dado señales elocuentes de su posición en cuanto a las capacidades

a dotarse y cómo hacerlo, son las siguientes: así, Alemania se encuentra a mitad de camino en su proceso de planeamiento y reorientación (que ha comenzado hace más de dos años y todavía tiene por delante otros dos años más). Están priorizando de acuerdo con los escenarios más probables de operaciones de la OTAN/UE, y tienen como objetivo mejorar sus capacidades operacionales para que estas sean más eficientes y robustas. Tienen una disposición favorable a estudiar la posibilidad de agrupar o compartir capacidades en materia de *Maritime Patrol Aircraft*, *Heavy Transport for Helicopters*, *Maritime Mine Counter Measures*, *Multi Role Combat Ship* y *Maritime Unmanned Systems*, *Ground Based Missile Defence*, y esperan que no haya reducciones en su presupuesto en los próximos tres o cuatro años.

Polonia tiene previsto un aumento sustancial de su presupuesto de Defensa que permitiría grandes inversiones en misiles, helicópteros, sistemas aéreos no tripulados o transporte marítimo, teniendo siempre en cuenta las posibilidades de subcontratación caso por caso, reconociendo al mismo tiempo que ningún país puede actuar en solitario, y que se necesita trabajar en concertación en este ámbito.

Reino Unido lleva a cabo una revisión estratégica de su defensa cada cinco años y ha descentralizado la planificación de sus capacidades en sus tres ejércitos, por lo que pueden tener en ocasiones una actitud reactiva (en vez de proactiva) ante posibles opciones de cooperación internacional. Cuando estas se presentan, estudian las soluciones caso por caso, en el ámbito de la OTAN o en el de la UE. Piensan que debe aumentar la confianza, transparencia, apoyando la base de datos colaborativa de la AED.²⁰ También las capacidades *Aircraft Carriers*, *Unmanned Aerial Vehicles*, *Maritime Patrol*, *Artillery Munition*, *Counter Rockets*, *Joint ISR*, como posibles áreas de cooperación, y esperan tomar medidas drásticas en materia de adquisiciones, tratando de incrementar la eficiencia a través de la cooperación con sus aliados. Cuentan con mantener el porcentaje de Defensa (2%) en el presupuesto general.

Austria prevé una disminución del presupuesto de Defensa y no puede abarcar todo el espectro de capacidades. Tiene que tomar decisiones importantes en los próximos cinco años como, por ejemplo, sobre el Eurofighter.

Holanda piensa que a partir del momento en el que desee realmente estudiar *Pooling & Sharing* con otros países, elegirá con quiénes desea cooperar. En fin, Suecia cuida los lazos especiales que tiene con los otros países nórdicos a la hora de planificar sus capacidades.

²⁰ Collaborative Data Base (CoDaBa): Esta base tiene como objeto registrar información sobre los programas, proyectos e iniciativas de armamento de cada nación, con la finalidad de identificar oportunidades de colaboración multinacional. La Subdirección General de Planes y Programas de DGAM es el organismo nacional encargado de participar en su implementación.

Conclusiones

Cualquier ciudadano europeo, al menos de los países de Europa occidental, va tomando conciencia cada vez más aceleradamente del papel que la UE representa en su vida cotidiana, hasta el punto que puede afirmarse que ya existe una conciencia de una ciudadanía común europea (o europea occidental), aunque aún incipiente. Esta percepción se agudiza o se amortigua en función del sector en el que cada persona realiza su actividad profesional o tiene un área de interés personal. Esto tiene también reflejo en la dimensión militar de la UE, que a nivel del ciudadano medio es una gran desconocida, tal vez en consonancia con el interés que estos temas suscitan a nivel nacional especialmente en los países que llevan más tiempo incorporados a la Unión. Siguiendo la lógica expuesta al principio de este epígrafe, para los militares la UE, en tanto en cuanto cuenta con una dimensión militar, nada desdeñable e íntimamente unida tanto a su política exterior como a su voluntad de ser una actora de primer orden en el panorama geoestratégico, debería suscitar un gran interés en el ámbito castrense; sin embargo, la realidad parece ir por otros derroteros (aunque, como se cita más adelante, esto puede que esté cambiando), en lo que tiene mucho que ver el papel que la OTAN ha venido jugando en la defensa de Europa occidental en la segunda mitad del siglo xx y lo que va de siglo xxi, como ya se ha citado en este trabajo, en unos tiempos en los que la UE o las organizaciones que la han precedido han jugado un importante papel en el panorama económico (del que no puede escapar la dimensión militar). El hecho de que la OTAN se perciba por muchos militares, a fuerza de trabajar en su estructura o participar en las misiones que ha liderado, como la base de la cooperación militar internacional de carácter europeo, puede haber influido para que muchos piensen en que disponer de capacidades militares específicas en la UE es una redundancia que no se puede permitir la UE, especialmente en esta época de crisis.

Como siempre, sin embargo, la realidad se impone, y como una parte muy esencial del poder militar de la OTAN radica en el de los EE. UU., Europa se está viendo abocada a tener su propia política independiente de la de la OTAN, aunque en sí las fuerzas militares que pueda aportar son, en general, las mismas que tienen declaradas para la OTAN.

Pero la implicación cada vez mayor de fuerzas militares de los Estados miembros en los diversos conflictos y, muy importante, la creciente participación en misiones civiles que acaban o lo están desde su origen íntimamente ligadas a las capacidades militares, están proporcionando un conocimiento más profundo de esa dimensión militar, como se analiza magistralmente en otros trabajos de esta monografía. No obstante, el rasgo diferencial de la dimensión militar de la UE no es el del empleo de las fuerzas militares, sino el de la posibilidad de poder dotarse de las capacidades militares propias, de forma lo más autónomamente posible

para poder cumplir el objetivo fijado para convertirse en actor mundial de peso, lo que viene dado, a buen seguro, por dos factores: la particularidad de que la UE dispone de muchas capacidades «civiles», a modo de un Estado (policiales, judiciales, empresariales...) de las que no dispone la OTAN y que hacen de ella el actor perfecto para intervenir en los nuevos conflictos en un panorama de amenaza difusa y asimétrica que le permiten afrontar su intervención en los mismos con un enfoque global, así como su ya larga tradición como organización de carácter eminentemente económico.

El futuro de la dimensión militar de la UE es el que quieran sus ciudadanos; pero está claro que hoy en día está creciendo en importancia, sobre todo política, fruto de su éxito en determinados conflictos, especialmente en los que la OTAN se percibe como una «potencia» hostil. No obstante, desde estas líneas se ha intentado mostrar, de una forma simple y resumida, la importancia que tienen hoy los aspectos industriales de la defensa, dejando para los otros trabajos el mostrar al lector el papel militar y político de UE en el panorama mundial.

