

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Departamento de Ciencia Política y de la Administración



**Capacidades militares y defensa común
en el ámbito de la Unión Europea
(1999-2014)**

TESIS DOCTORAL

**Presentada por
José Antonio Vergara Melero
Dirigida por el Doctor
Javier Jordán Enamorado**

Granada, 2015

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales

Autor: José Antonio Vergara Melero

ISBN: 978-84-9125-788-2

URI: <http://hdl.handle.net/10481/43558>

TESIS DOCTORAL

**Capacidades militares y defensa común
en el ámbito de la Unión Europea
(1999-2014)**

**Autor: José Antonio Vergara Melero
Director: Javier Jordán Enamorado**

Granada, 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	
1. Introducción	23
2. Relaciones internacionales y poder militar	25
2.1. El realismo estructural de Waltz	25
2.2. El realismo ofensivo de Mearsheimer	26
2.3. Otras teorías sobre el poder militar	37
2.4. Las políticas de defensa en la determinación del poder militar	51
3. Las dimensiones del poder militar	58
3.1. El poder militar terrestre	58
3.2. El poder militar naval	60
3.3. El poder militar aéreo	62
3.4. El poder militar en el espacio exterior	63
3.5. El poder militar en el ciberespacio	64
4. Capacidades militares. Conceptos y categorías	67
4.1. La capacidad militar como concepto	67
4.2. Categorías de capacidades militares	69
5. Planeamiento, evaluación y empleo de las capacidades militares	76
5.1. El planeamiento a largo plazo. El planeamiento basado en capacidades (<i>Capability Based Planning</i>)	76
5.2. La Valoración Neta (<i>Net Assessment</i>) como herramienta de evaluación de capacidades	87
5.3. El enfoque integral (<i>Comprehensive Approach</i>) como paradigma de empleo de capacidades	103
CAPÍTULO 2. VISIÓN ESTRATÉGICA	
1. Introducción	107
2. Los actores de la defensa europea. Políticas y estrategias	109
2.1. La Unión Europea	109
2.2. Los Estados miembros de la Unión Europea	129
2.3. La Alianza Atlántica	139
3. La percepción de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades	146
3.1. Principales amenazas	147
3.2. Riesgos y vulnerabilidades	151
4. Los escenarios: áreas geográficas y misiones	154
4.1. El concepto de escenario	154

4.2. Áreas geográficas de mayor interés	156
4.3. Las misiones	158

CAPÍTULO 3. PLANEAMIENTO DE CAPACIDADES

1. Introducción	161
2. El enfoque de la UE. Los objetivos de capacidades	163
2.1. El Objetivo Global de Helsinki (HHG)	163
2.2. El Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP)	167
2.3. El Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM)	172
2.4. El Objetivo Global 2010 (HG2010)	174
2.5. La situación actual del planeamiento de capacidades	192
3. El enfoque de la OTAN. Complementariedad y recursos a disposición de la UE	195
3.1. El marco de la asociación estratégica	195
3.2. El desarrollo de capacidades UE-OTAN	199
4. La Agencia Europea de Defensa	203
4.1. Organización y funcionamiento	203
4.2. Marco estratégico	213
5. La Cooperación Estructurada Permanente	259
5.1. Criterios y compromisos	260
5.2. Ámbitos e implicaciones	264
6. El Concepto “Pooling and Sharing”	270
6.1. Origen y concepto	270
6.2. Implicaciones y gestión	272

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE CAPACIDADES

1. Introducción	285
2. El desarrollo de capacidades militares a nivel nacional	288
2.1. Consideraciones generales	288
2.2. Capacidades del Reino Unido	289
2.3. Capacidades de Francia	295
2.4. Capacidades de Alemania	301
3. El desarrollo de capacidades militares a nivel multinacional	305
3.1. Consideraciones generales	305
3.2. Estructuras terrestres	308
3.3. Estructuras navales	315
3.4. Estructuras aéreas	318
4. El desarrollo de capacidades militares en el ámbito de la UE	323
4.1. Desarrollos institucionales y orgánicos	323
4.2. Desarrollos conceptuales y doctrinales	339
4.3. Desarrollo de capacidades militares	344

4.4. Mecanismos de toma de decisiones y financiación	349
5. El desarrollo de capacidades militares en el ámbito de la OTAN	356
5.1. Evolución de las capacidades	356
5.2. Actual estructura de fuerzas	364
5.3. Actual estructura integrada de mando	369
5.4. Actuales programas de desarrollo de capacidades	370
6. El empleo de capacidades militares en operaciones de la UE	372
6.1. Consideraciones generales	372
6.2. Operaciones militares y lecciones aprendidas	375

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

1. Consideraciones previas	391
2. Conclusiones derivadas de la Política Común de Seguridad y Defensa	393
3. Conclusiones derivadas de la Visión-Misión estratégica	401
4. Conclusiones derivadas de los Objetivos de Capacidades	410
5. Conclusiones derivadas de los recursos económicos y financieros	427
6. Conclusiones derivadas de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa	429
7. A modo de síntesis	432

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

ANEXOS

Abreviaturas y siglas	459
Figuras	465
Tablas	472

Introducción

El proyecto de integración europea iniciado por seis países con el Tratado de Roma (1957)¹ es la historia de un proceso singular cuyo primer objetivo, por encima de los sociales, económicos o de otra índole, fue la construcción de una Europa unida en la diversidad para vivir en paz. En efecto, la paz fue el motor de los dos antecesores de la Comunidad Económica Europea: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951) y la nonata Comunidad Europea de Defensa² (CED, 1952).

La CED fue un proyecto fugaz, pero con un nivel de ambición nunca alcanzado desde entonces. Aunque algunos de sus fundadores ya eran miembros de la Unión Europea Occidental³ (1948) o de la Alianza Atlántica⁴ (1949) vislumbraron la urgente necesidad de adoptar un modelo de defensa común “de carácter supranacional, que posea instituciones, Fuerzas Armadas y presupuesto común”

¹ Este Tratado instituye la Comunidad Económica Europea, compuesta por Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

² Instituida el 27 de mayo de 1952 por el Tratado de París, que no llegó a entrar en vigor al no ser ratificado por la Asamblea Nacional francesa en agosto de 1954.

³ Instituida el 17 de marzo de 1948 por el Tratado de Bruselas. Disuelta el 30 de junio de 2011, siendo transferidas sus actividades a la UE.

⁴ Instituida el 4 de abril de 1949 por el Tratado del Atlántico Norte.

(art. 1), con “objetivos exclusivamente defensivos” (art. 2), que aseguraban “contra toda agresión la seguridad de los Estados miembros, participando en la defensa occidental en el cuadro del Tratado del Atlántico Norte y realizando la integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros y el empleo racional y económico de sus recursos”, y que, finalmente, instituían unas “Fuerzas Europeas de Defensa” compuestas por “contingentes puestos a disposición de la Comunidad por los Estados miembros, para su fusión en las condiciones previstas en el presente Tratado”⁵.

El Tratado de la CED nunca entró en vigor, convirtiendo la mayor ambición en el mayor fracaso. Sus causas, muy diversas, son analizadas en la tesis de Gavín Munté, en la que pueden reconocerse elementos aún no superados en el contexto europeo actual. Lo cierto es que, desde 1954 hasta 1992, el proceso de construcción europea excluirá los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, quedando estos reservados al ámbito nacional y la defensa colectiva al ámbito de la OTAN, con una participación testimonial de la UEO.

El Tratado de Maastricht (1992) vendrá a modificar este *status*, asociando a la política exterior y de seguridad común “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”, pero delegando en la UEO la elaboración y puesta en práctica de “las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa” (art. J.4). Se inicia una etapa caracterizada por una reactivación de la UEO y la emergencia de un intenso debate centrado en la definición de una “Identidad Europea de Seguridad y Defensa”, cuyos pobres resultados ponen de manifiesto la existencia de importantes diferencias en el enfoque estratégico de los Estados miembros, articulado, esencialmente, en torno a una visión atlantista y una europeísta.

En esta última década del siglo XX, se concretan las denominadas “misiones *Petersberg*”, vinculadas a las operaciones de gestión de crisis, y se activan

⁵ Ver “La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954) ¿Idealismo europeo o interés de Estado?”, tesis doctoral de Víctor GAVÍN MUNTÉ, Barcelona, 8 de abril de 2005, http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1981/TESIS_VGAVIN.pdf?sequence=1

mecanismos de cooperación con la OTAN (“*Berlín Plus*”). Se ponen en marcha algunas iniciativas de fuerzas multinacionales (Eurocuerpo, Eurofor y otras) cuyo propósito fundamental es mostrar la viabilidad de estos proyectos y visualizar la existencia de unas fuerzas armadas autónomas respecto a la OTAN, puestas a disposición del Consejo Europeo.. Pero, operativamente, se constata la impotencia y el fracaso de la UE para gestionar por sí misma las crisis de los Balcanes.

El reconocimiento de esta incapacidad servirá para estimular un reenfoco de la dimensión de seguridad y defensa de la UE, que pretende derivar el debate sobre la “identidad” hacia una visión más pragmática centrada en el desarrollo de “capacidades” para cumplir las misiones de interés para la Unión. Este nuevo enfoque, diseñado en la cumbre franco-británica de Saint-Malo (1998), va a permitir un mayor grado de acuerdo político e iniciará la etapa que se ha desarrollado en los últimos quince años, caracterizada por los progresos en la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, más adelante, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Normativamente, la base institucional será el Tratado de Ámsterdam (1997), que mantendrá una fórmula similar a la de Maastricht, incluyendo la consideración de la UEO como el “brazo armado” de la UE (art. J.7); posteriormente será el Tratado de Niza⁶ (2001) el que dé continuidad al planteamiento de Maastricht, aunque eliminando casi totalmente las referencias a la UEO (art. 17). En este período (1999-2009), la UE se va a esforzar en convertirse progresivamente en un actor de seguridad, asumiendo directamente, no a través de la UEO, la creación de una estructura civil-militar al servicio de la PESD, y la activación de mecanismos específicos para la toma de decisiones en este ámbito. Se aprecia también una intensa actividad para desarrollar capacidades de defensa con objetivos concretos y globales (Objetivo Global de Helsinki, Objetivo 2010). En esta etapa, la UE inicia la conducción de operaciones militares de gestión de crisis vinculadas a la PESD, cuyas lecciones aprendidas van a alimentar la generación de nuevos conceptos y el establecimiento de prioridades operativas.

⁶ Firmado el 26 de febrero de 2001.

Finalmente, será el vigente Tratado de Lisboa (2009), el que, recogiendo algunas iniciativas del defenestrado proyecto de Tratado Constitucional para Europa, convierta la PESD en PCSD (sin una modificación sustancial de su alcance y contenido) e incorpore algunas instituciones nuevas, como la Cooperación Estructurada Permanente, para impulsar su desarrollo. Sin embargo, algunas opiniones apuntan a que, desde entonces, la UE han entrado en una etapa de “crisis existencial” agravada por tres factores: el distanciamiento de los EEUU y su reorientación hacia Asia, la crisis de la eurozona y el rebrote del euroescepticismo. A pesar de la creciente inestabilidad en las fronteras de la UE, se ha vuelto a demostrar su incapacidad para afrontar las crisis principales y más próximas (Libia, Siria, Ucrania) y se advierte una cierta tendencia a sustituir *de facto* la PCSD por coaliciones “a la carta”, menos exigentes a la hora de alcanzar un consenso frente a cada crisis (Faleg, 2013: 2-3; Joannin, 2015).

Hasta aquí solo nos hemos referido a la Unión Europea. Esta perspectiva quedaría incompleta si no considerásemos el papel de los Estados miembros de la UE y el de la Alianza Atlántica en la seguridad y defensa europea.

Desde el fin de la Guerra Fría, las fuerzas armadas de los países occidentales en general, y de la UE en particular, han experimentado una profunda transformación. Este proceso de transformación admite un análisis multidimensional, tanto en sus causas como en sus efectos. En cuanto a sus causas, porque han influido factores de carácter político, económico, social, tecnológico y geoestratégico. En cuanto a sus efectos, porque ha producido reformas muy significativas en los ámbitos conceptual, doctrinal, estratégico, orgánico, armamentístico, operativo, normativo, formativo, etc.

El aspecto que más nos interesa de esta transformación es su direccionalidad, ya que, aparentemente, se aprecia un proceso de convergencia hacia un modelo, al menos teórico, de fuerzas armadas nacionales con características muy afines. Este proceso de convergencia se ha visto favorecido no solo por la Unión Europea, sino también por la Alianza Atlántica. La Alianza, paradigma de la defensa colectiva, cuenta actualmente con 28 miembros, la mayor parte miembros de la UE, lleva desarrollando desde su fundación en 1949 un esfuerzo sostenido para homogeneizar y compartir las estructuras, doctrinas y procedimientos de las

fuerzas armadas de sus Estados miembros. Tras la disolución del Pacto de Varsovia, su enemigo natural, la OTAN entró de una dinámica de adaptación, tanto orgánica como funcional, a los nuevos riesgos, amenazas y tipología de conflictos. En el debate suscitado, ha sido recurrente cuestionarse su propia existencia.

La Unión Europea, también con 28 miembros, ha seguido un proceso diferente, evolucionando desde una integración económica hacia una integración política, dentro de la cual, ha ido ganando peso la dimensión de seguridad y defensa en coherencia con su vocación de actor internacional global. Este proceso es más profundo y, por ello, también más complejo. En primer lugar, porque la pertenencia simultánea a la OTAN de la mayoría de sus Estados miembros, genera en ellos diferentes percepciones sobre sus necesidades de defensa. En segundo lugar, por la propia idiosincrasia de la Unión, que en sus tratados constitutivos se plantea la defensa común como un objetivo a alcanzar, aunque subordinado a criterios de oportunidad.

La cláusula de defensa colectiva incluida en el Tratado de Lisboa, previa a la extinción jurídica de la UEO, supone que la UE ha adoptado jurídicamente un sistema de seguridad colectiva, expresado en los mismos términos que el Tratado del Atlántico Norte, lo que puede ser interpretado simplemente como una redundancia. Pero jurídicamente su significado y sus implicaciones son extraordinarios, especialmente en un momento donde las ambiciones hegemónicas de Rusia como potencia regional, despierta la alerta y el temor en los países de la Unión que mantienen fronteras con el gigante ruso. Parece poco coherente que el esfuerzo de la PCSD se limite a unas capacidades para la gestión de crisis fuera de la Unión y no se preste atención al desarrollo de unas capacidades eficaces para cumplir el compromiso de defensa colectiva. La lógica de la UE conduce a la urgencia de incluir en la PCSD las misiones de defensa del territorio de la Unión y de respuesta a cualquier agresión armada contra el mismo.

Preguntas de investigación e hipótesis iniciales

Veinticinco años después del fin de la Guerra Fría y quince años más tarde de la puesta en marcha de la PESD parece un plazo suficiente para extraer conclusiones sobre los objetivos, las estrategias, los medios y los resultados

obtenidos en este ya largo proceso, en relación con la actual PCSD y con una potencial defensa común europea, sin perder de vista el grado de adaptación de sus instrumentos al contexto global de seguridad en el que se desenvuelve hoy y deberá hacerlo en el futuro la Unión Europea.

Más allá de la declaración, incluida sistemáticamente en las sucesivas versiones del TUE, sobre *la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común* (Maastricht, art. J.4; Ámsterdam, art. J.7; Niza, art. 17; Lisboa, art. 24 y 42), y de la inclusión de la cláusula de defensa colectiva en el Tratado de Lisboa (art. 42.7) hoy no puede hablarse todavía de una política común de defensa, dado el carácter netamente intergubernamental que rige este ámbito.

Aunque hay que reconocer que, objetivamente, desde 1999 la UE ha realizado avances inéditos en el desarrollo de una política común de seguridad y defensa, no es menos sorprendente la ausencia de un plan consensuado para alcanzar un objetivo declarado, como es la defensa común. Sorprende también el tratamiento de la defensa solo en su dimensión exterior, como proyección de la fuerza de la Unión fuera de su territorio. De hecho la PCSD se presenta como un instrumento integrado en el Servicio Europeo de Acción Exterior, y dependiente en su definición y empleo operativo de la máxima autoridad de esta institución, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad de la UE. Este planteamiento restringido resulta, en una primera aproximación, incoherente con el pretendido avance hacia una defensa común.

Es difícil justificar en un marco como el europeo, cuyas necesidades de seguridad y defensa hacen tan interdependientes a los diferentes Estados, que no exista un planeamiento más coordinado de las defensas nacionales y del esfuerzo que se dedica a este capítulo. Por ejemplo, los recortes unilaterales en los gastos de defensa de un Estado generan vulnerabilidades para sus socios y deberían estar sujetos a un régimen de concertación más consensuado.

El desarrollo de una política de seguridad y defensa engloba diversos aspectos, pero hay dos de especial relevancia para medir su alcance: las estrategias y las capacidades, esencialmente las capacidades militares. En función de las estrategias

se identifican las capacidades necesarias; en función de las capacidades reales, se definen las estrategias posibles. En este contexto, el indicador fundamental es la coherencia. En ocasiones, la UE ha definido objetivos de capacidades sin disponer de una estrategia de fondo; y, al contrario, se han declarado objetivos y ambiciones estratégicos, que luego no se ven respaldados por unas capacidades creíbles. En este marco de aparente incoherencia, nos planteamos dos preguntas clave, que son las que ponen en marcha esta tesis:

Preguntas de investigación

- Q1. Las capacidades militares actuales de la Unión ¿son *coherentes* con lo establecido en los Tratados y en la Estrategia Europea de Seguridad?
- Q2. La Política Común de Seguridad y Defensa y las capacidades militares a su servicio, ¿son *coherentes* con el proceso hacia una defensa común europea?

Hipótesis iniciales

Hipótesis inicial H1

Para responder a la primera pregunta, nuestra hipótesis inicial es que, consideradas en su conjunto, no existe coherencia entre las capacidades militares actuales de la UE y sus objetivos estratégicos. Dicho esto, podemos admitir que, formalmente, la Política Común de Seguridad y Defensa sí es coherente con lo previsto en el Tratado de la Unión en cuanto a su desarrollo orgánico, aunque puede cuestionarse la eficacia de su aplicación.

Hipótesis inicial H2

Para responder a la segunda cuestión, planteamos la hipótesis inicial de que, tanto la PCSD como las capacidades militares desarrolladas, no son coherentes con el eventual objetivo de una defensa común europea.

Admitida esta falta de coherencia, podríamos afirmar, sin embargo, que el proceso de transformación de las fuerzas armadas de los Estados miembros de la UE, impulsado por la Unión y por la OTAN tras el fin de la Guerra Fría, está produciendo una *convergencia* especialmente significativa en las estrategias de seguridad y en las capacidades militares europeas. Esta convergencia puede interpretarse en sí misma como un avance hacia un modelo de defensa europeo más cooperativo, que, aplicado sistemáticamente en todos los sectores y favorecido por determinadas circunstancias externas, puede favorecer el progreso hacia una defensa común europea.

Las preguntas de investigación y las hipótesis formuladas obligan a analizar estrategias, políticas y capacidades militares. Estos serán los elementos más relevantes de nuestro estudio para valorar el grado de coherencia y de convergencia de las decisiones adoptadas por la Unión y por sus Estados miembros. Por ello, y para acotar mejor el objeto de investigación, daremos una importancia sustancial sólo a estos tres factores (estrategias, políticas y capacidades), y concederemos una importancia secundaria a otros (declaraciones políticas, opinión pública, otros actores, etc).

Finalidad y objetivos

La finalidad de nuestra investigación es conocer las estrategias y políticas aprobadas por la UE, directa o indirectamente relacionadas con la seguridad y la defensa, y las capacidades militares desarrolladas en este ámbito. Una vez obtenido este conocimiento, podremos valorar cualitativa y cuantitativamente el grado de coherencia entre la visión y misión de la UE y las capacidades militares puestas a su servicio, así como su aportación efectiva o potencial a una defensa común europea.

El estudio se restringe temporalmente al período 1999-2014, durante el cual, como ya se ha dicho, nace y se desarrolla una política común de seguridad y defensa en el seno de la UE.

Es importante señalar que en el nivel político-estratégico las capacidades tienden a considerarse globalmente como instrumentos para desarrollar determinadas tareas en la defensa o en la gestión de crisis, sin distinguir entre

capacidades civiles y militares. Por otra parte, en los niveles de planeamiento y conducción de operaciones, se aplica de forma cada vez más sistemática un enfoque global, que pretende integrar todas las capacidades e instrumentos disponibles, tanto civiles como militares. Además, en el planeamiento y desarrollo de capacidades, las iniciativas más recientes buscan las máximas sinergias entre los instrumentos de naturaleza civil y militar, para encontrar las opciones más rentables. Estos enfoques son especialmente relevantes en el ámbito de la Unión Europea y constituyen una de sus señas de identidad.

Sin embargo, para simplificar el objeto de estudio, en nuestro trabajo solo vamos a considerar lo que afecta a las capacidades militares, sin que deba entenderse que los procesos para planificarlas, desarrollarlas y emplearlas operativamente sean independientes o inconexos con los procesos que afectan a las capacidades civiles; antes bien, la tendencia es a una creciente convergencia entre ambas.

Un estudio detallado de las capacidades civiles desarrolladas y empleadas por la UE hasta el año 2006, puede encontrarse en los capítulos 4,5 y 6 de la tesis doctoral de Xira Ruiz Campillo (Ruiz, 2007).

Unidades de análisis

Antes de abordar la investigación, vamos a definir las unidades de análisis que se van a emplear. Considerando que nos situamos en el ámbito de la seguridad y defensa, dentro del marco de las Relaciones Internacionales, y en el espacio de la Unión Europea, nuestras unidades de análisis se van a identificar con los actores estatales y multinacionales que participan directamente en la definición de estrategias y en el desarrollo de las capacidades militares que constituyen nuestro objeto de estudio. Atendiendo a esta consideración, la unidad de análisis fundamental será la Unión Europea, cuyo conocimiento se completará con dos unidades de análisis complementarias: sus Estados miembros y la Alianza Atlántica.

Esta complementariedad es necesaria porque, aunque la UE tiene personalidad jurídica propia desde el Tratado de Lisboa, sus capacidades militares están basadas en las aportaciones voluntarias de los Estados miembros. Hasta hoy, no podemos

hablar de capacidades supranacionales, generadas y gestionadas directamente por las instituciones de la Unión.

En cuanto a la Alianza Atlántica, hay que convenir en que su existencia es previa al desarrollo de las estrategias y capacidades de la UE. La OTAN ha sido desde su creación, y sigue siendo, la base del sistema de defensa colectiva de los países aliados, que, en su gran mayoría, son también Estados miembros de la UE. Desde el de Maastricht (1992), todos los Tratados de la Unión se han cuidado mucho de incluir reiteradas referencias al respeto a los compromisos adquiridos por los Estados miembros con la Alianza Atlántica y a la complementariedad entre las dos organizaciones; más aún, la relación entre ambas se concibe como una asociación estratégica. Por ello, cualquier aproximación a la defensa europea debe tener en cuenta necesariamente la aportación de la OTAN.

En este contexto, la disolución de la UEO en 2011 y la transferencia de sus funciones a la UE, ha supuesto una simplificación de la ecuación de la seguridad y defensa europea, pero aún no se puede considerar satisfactoriamente resuelta la coexistencia de dos organizaciones, la UE y la OTAN, con naturalezas diferentes, con miembros compartidos, objetivos solapados y, en ocasiones, con visiones desiguales.

Todas estas consideraciones nos obligan a tener en cuenta estas tres unidades de análisis– UE, Estados miembros y OTAN– en todas las fases de nuestra investigación.

Variables

Nuestra variable dependiente serán las capacidades militares desarrolladas en el ámbito de la UE. A estos efectos consideraremos las que ya existían antes de 1999 y se han mantenido después de la puesta en marcha de la PESD, las desarrolladas en el marco de esta política y aquellas cuya entrada en servicio está prevista para después de 2014. En esta variable no solo incluimos las capacidades propiamente dichas, sino también los aspectos conceptuales y doctrinales que se relacionan con ellas, y el empleo operativo de las mismas. La definición del concepto de “capacidades militares” y de su tipología se realizará en el capítulo 1.

Si asumimos que las capacidades militares desarrolladas se derivan de las estrategias y políticas aprobadas moduladas por los recursos disponibles, necesitamos definir para nuestro estudio las siguientes variables independientes:

- a) La variable Misión/Visión estratégica, representada por la identidad del actor considerado y sus estrategias de seguridad y defensa, donde se combinan sus valores, objetivos e intereses estratégicos, su percepción del contexto de seguridad y sus líneas de actuación estratégicas. Constituyen las referencias o guías fundamentales para generar las capacidades militares.
- b) La variable Política de seguridad y defensa, que es resultado de una combinación de estructuras orgánicas, instrumentos y procedimientos especializados en la toma de decisiones que afectan a la generación y el empleo de las capacidades militares.
- c) La variable Planeamiento de capacidades militares, que agrupa los objetivos de capacidades militares, es decir, las capacidades concretas que, cuantitativa y cualitativamente, se pretenden alcanzar en un plazo determinado, así como los mecanismos previstos para su desarrollo.
- d) La variable Recursos económicos e industriales, que permiten apoyar el desarrollo efectivo de las capacidades militares y constituyen el poder militar potencial de la Unión.

Como puede apreciarse, cada una de estas variables debe entenderse como una combinación o *clúster* de otras variables estructurales y coyunturales, que solo tomaremos en consideración si son relevantes para el estudio.

Metodología

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo podría asimilarse a un estudio de caso sobre análisis de capacidades militares, en el que el caso de estudio es la Unión Europea. En su nivel más básico, se trata de establecer la relación entre las variables independientes elegidas– “misión/visión estratégica”, “política de seguridad y defensa”, “planeamiento de capacidades militares” y “recursos económicos e industriales”– y la variable dependiente “capacidades militares desarrolladas”, para extraer conclusiones sobre la coherencia entre unas y otra.

El marco teórico elegido se inspira en la definición de “poder militar” en el ámbito de las Relaciones Internacionales, tomando como base el realismo ofensivo de Mearsheimer y el realismo estructural de Waltz, complementados con teorías más recientes sobre el empleo de este poder en el contexto de la guerra asimétrica y de la revolución de los asuntos militares, constructos ambos que han caracterizado el período de tiempo considerado en nuestro estudio de caso.

Dado que la variable dependiente son las capacidades militares, se incluyen en el marco teórico las nociones necesarias sobre este concepto y su tipología, así como una aproximación a varias herramientas metodológicas muy relacionadas con el planeamiento, la evaluación y el empleo de dichas capacidades.

Estructura del trabajo

Una vez definido el marco teórico en el Capítulo 1, el trabajo se ha estructurado según la lógica secuencial de la estrategia de investigación seguida.

En primer lugar, en el Capítulo 2, se analiza la variable independiente que hemos llamado “Misión/Visión estratégica”, desglosada en los cuatro elementos principales que la conforman: los actores y sus respuestas estratégicas; la percepción de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades compartidos; las áreas geográficas de mayor interés y los escenarios, entendidos como las misiones genéricas que se encomiendan al poder militar y cuyo cumplimiento requiere unas determinadas capacidades. Al identificar a los actores se incluyen también los elementos principales de la variable independiente “Política de seguridad y defensa”.

El Capítulo 3, titulado “Planeamiento de capacidades”, se ocupa de la definición de los objetivos de capacidades militares, teniendo en cuenta los organismos participantes y los instrumentos, mecanismos y planes que se han sucedido desde el año 1999. Se corresponde fundamentalmente con la variable independiente “Planeamiento de capacidades militares”. En este capítulo solo se pretende analizar el contenido de los planes, pero no su puesta en práctica para adquirir las capacidades objetivo, que será el objeto del siguiente capítulo.

El Capítulo 4 está dedicado al “Desarrollo de capacidades”. En él se analiza la variable dependiente “Capacidades militares desarrolladas” mediante el estudio de las principales iniciativas en las que se ha materializado la generación de estas capacidades en todos los niveles de desarrollo: nacional, multinacional, OTAN y UE. Esta generación que podríamos llamar “estática” se complementa con la generación “dinámica”, relativa al empleo de capacidades militares en las operaciones que ha conducido la UE dentro del ámbito de la PCSD, prestando especial atención a las lecciones aprendidas.

Por último, el Capítulo 5 plantea las “Conclusiones” resultantes de la comparación entre las capacidades militares desarrolladas y empleadas por la UE y las variables independientes analizadas. De acuerdo con las preguntas que han dado origen a esta investigación, las conclusiones tratarán de valorar la coherencia entre las capacidades militares desarrolladas y la visión estratégica de la UE en su dimensión de seguridad y defensa, dedicando una especial atención a los eventuales avances que se hayan producido en el proceso hacia una defensa común europea.

Fuentes

La naturaleza del objeto de estudio y el estado en que se encuentra su desarrollo, nos ha llevado a utilizar preferentemente fuentes primarias, proporcionadas por las instituciones de la UE, sobre todo por el Consejo, y, en menor medida por el Parlamento y la Comisión, extraídas directamente de sus propios archivos en Internet o de recopilaciones periódicas llevadas a cabo por órganos como el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE. En este marco, las bases de nuestro estudio están asentadas sobre el Tratado de la UE (particularmente, sobre su Título V, dedicado a las Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común) y sobre la Estrategia Europea de Seguridad, complementados con documentos muy variados, como decisiones publicadas en el Diario Oficial de la UE, conclusiones de las reuniones del Consejo, informes de seguimiento, estrategias específicas, declaraciones y notas de prensa, folletos informativos, etc). También han sido un eficaz instrumento las páginas web oficiales de algunos órganos específicos de la Unión (Agencia Europea de

Defensa, Centro de Satélites, Estado Mayor de la UE,...), sobre todo para obtener la situación más actualizada de algunos temas, para acceder a bases de datos, o para adquirir información sobre cuestiones poco tratadas en la literatura científica. También ha sido de gran utilidad el acceso a las webs oficiales de la OTAN y de las fuerzas multinacionales, de donde, en algunos casos, se ha obtenido toda la información utilizada.

La literatura científica ha sido la principal fuente de conocimiento sobre las cuestiones vinculadas al marco teórico. Los libros, artículos y algunas tesis doctorales han sido los formatos habituales. Además de las revistas especializadas (*Comparative Strategy, Parameters, Survival, Journal of Strategic Studies, European Security Review, Revista de Relaciones Internacionales de la UAM, Revista Española de Defensa, Revista Ejército*, etc), se han utilizado informes, análisis, monografías, noticias y otros documentos producidos por *think-tanks* (Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, CIDOB, CESEDEN, IEEEE, IES, ISS, Egmont Royal Institute for International Relations, Strategic Studies Institute, SIPRI, Centre for European Policy Studies, ...). De especial ayuda ha sido el Military Balance, la prestigiosa publicación anual del International Institute for Security Studies, que recopila los datos relativos al personal y equipo militar de las fuerzas armadas de todos los países del mundo. Este es, posiblemente, el sector más numeroso en cuanto a fuentes documentales relacionadas con la seguridad y defensa europeas.

Capítulo 1

Marco teórico

1. INTRODUCCIÓN

El primer paso de nuestro trabajo será formular un marco teórico que sirva de base a un estudio sobre poder militar y, más concretamente, sobre capacidades militares. El objeto de estudio serán, pues, las capacidades militares. Este objeto se va a referir a un actor internacional, la Unión Europea (UE), que consideraremos sistemáticamente bajo un triple enfoque: como agregación de Estados soberanos, como organización con personalidad jurídica propia y como actor que interacciona con otros actores, particularmente con la Alianza Atlántica.

Las teorías sobre el poder militar las encontramos en el ámbito de las relaciones internacionales y, más concretamente, en su dimensión de seguridad y defensa. Por la atención que dedican al poder militar en la post-Guerra Fría hemos seleccionado los planteamientos del Neorrealismo de Waltz y, sobre todo, del realismo ofensivo de Mearsheimer, complementándolos con aportaciones de Biddle, Cohen y Wick, que tienen una mayor incidencia en el contexto actual, caracterizado por los conflictos asimétricos y la revolución de los asuntos

militares. Este conjunto de referencias se exponen en el apartado *Relaciones Internacionales y Poder militar*.

Una vez considerado el poder militar en el contexto general de la seguridad internacional, se hace una aproximación a las diferentes dimensiones de este poder, atendiendo al dominio físico en que se desenvuelven sus operaciones: la terrestre, la marítima o naval, la aérea, la del espacio exterior y la del ciberespacio. Cada una de estas dimensiones genera un componente del poder militar que requiere, cada uno, el desarrollo de sus propias capacidades y que, cada vez más, funcionan de forma integrada (el término militar más preciso sería “conjunta”). Estos componentes se desarrollan en el apartado *Las dimensiones del poder militar*.

Siguiendo este recorrido de lo general a lo particular, antes de adentrarnos en consideraciones relacionadas con el análisis de las capacidades militares, es imprescindible dedicar un apartado a la definición de estas capacidades, delimitando sus referentes y sus categorías conceptuales y terminológicas. Esta es la finalidad del apartado *Conceptos sobre capacidades militares*.

Finalmente, nos interesa conocer los factores que permiten determinar, cuantitativa y cualitativamente, las capacidades que configuran el poder militar, deteniéndonos en tres aspectos concretos: su planeamiento, su evaluación y su empleo. Con este propósito, analizaremos en primer lugar los elementos característicos del denominado “Planeamiento Basado en Capacidades”, técnica aplicada por la mayoría de los países de nuestro entorno y también por la UE para determinar qué capacidades concretas se necesitan para responder a un entorno estratégico determinado. A continuación, consideraremos los aspectos más relevantes de la metodología de evaluación de capacidades militares conocida como “Valoración Neta” o *Net Assessment*, que ha sido extensamente aplicada desde la Guerra Fría, en particular por el Departamento de Defensa y la comunidad científica de los Estados Unidos (EEUU). Por último, expondremos el llamado “Enfoque integral” o *Comprehensive Approach*, como paradigma de la moderna aproximación al empleo de las capacidades militares y civiles en operaciones. Este es el contenido del apartado *Planeamiento, evaluación y empleo de las capacidades militares*.

2. RELACIONES INTERNACIONALES Y PODER MILITAR

2.1. EL REALISMO ESTRUCTURAL DE WALTZ

Kenneth N. Waltz es el padre del neorrealismo o realismo estructural, cuyas bases conceptuales expone en su obra *Theory of International Politics* (1979). En ella, propone una teoría general sobre la política internacional, polarizando su atención en la política de las grandes potencias, sin pretender explicar las particularidades de sus unidades componentes.

Las grandes potencias son unidades funcionales del sistema internacional dotadas de un alto poder agregado (tamaño físico, población, recursos materiales, estabilidad política, competencia y fuerza militar). La combinación de todas estas capacidades determina que las grandes potencias ocupen una posición predominante en dicho sistema. La estrategia adaptativa que siguen los Estados para garantizar su supervivencia (variable dependiente) es función de la distribución de sus capacidades materiales (variable independiente).

El enfoque de Waltz se centra en la estructura del sistema internacional y en los resultados que de ella se derivan; entre ellos, la probabilidad de conflictos armados y los procesos de equilibrio de poder, asumiendo que las presiones de esta estructura internacional influye más en el comportamiento de los Estados que sus propios procesos internos; esta es la diferencia principal entre el realismo clásico y el neorrealismo.

En este comportamiento destacan dos posibles estrategias adaptativas: el equilibrio de poder y la emulación. La primera estrategia trata de contrapesar el poder de otro Estado o coalición; la segunda, conduce a los Estados a imitar las prácticas exitosas de otros actores y evitar las experiencias fracasadas.

Bajo estas premisas, el neorrealismo predice que los sistemas multipolares generan más inestabilidad, mayor probabilidad de conflictos y mayor interdependencia que los bipolares, y que es muy improbable que surja un hegemon en el sistema internacional, ya que los demás Estados buscarán el equilibrio.

Esta teoría se considera el punto de partida de enfoques posteriores como el realismo defensivo y el realismo ofensivo (Jordán, 2013: 19-23).

2.2. EL REALISMO OFENSIVO DE MEARSHEIMER

2.2.1. Fundamentos

De modo similar al realismo estructural, esta teoría de las Relaciones Internacionales presta especial atención al comportamiento de las grandes potencias y ofrece, no sólo explicaciones sobre las causas por las cuales los Estados desarrollan su poder militar, sino también principios sobre cómo deben comportarse para maximizar su supervivencia.

El principal representante de este enfoque es John Mearsheimer, norteamericano que, en su obra *The Tragedy of Great Power Politics* (Mearsheimer, 2001), establece los fundamentos de esta corriente basada en las siguientes premisas:

- a) La anarquía del sistema internacional es la causa profunda de la competencia entre los Estados.
- b) Las grandes potencias, por su propia naturaleza, disponen de capacidades militares ofensivas.
- c) Existe incertidumbre respecto a las intenciones de otros Estados y estas intenciones pueden cambiar rápidamente; no obstante, los Estados no se guían por las intenciones de sus potenciales adversarios, sino por las capacidades ofensivas de estos.
- d) El primer objetivo de un Estado es su supervivencia como tal, y sus prioridades, la integridad de su territorio y la autonomía interna, elementos clave de la seguridad nacional.

Las unidades de análisis fundamentales son las “grandes potencias”, Estados que ocupan posiciones de mayor influencia dentro del sistema internacional y que se comportan como actores racionales, es decir, que piensan estratégicamente (adecúan los medios a los fines) y que tienen en cuenta las preferencias de los

otros actores. En función de sus percepciones, valoran las consecuencias tanto a corto como a largo plazo y deciden en consecuencia. El nivel del carácter ofensivo de su comportamiento está determinado, no tanto por su sistema político o económico, sino por su posición dentro del sistema internacional.

En principio, se admite que las grandes potencias aspiran a alcanzar una posición hegemónica en el sistema, aunque en la realidad sólo consiguen serlo a nivel regional. Por esta razón, se genera una dinámica de permanente competencia entre ellas, lo cual no excluye fórmulas de cooperación en asuntos de interés común (Jordán, 2013: 27-28).

2.2.2. El concepto de “poder”

Un aspecto esencial de esta teoría es el concepto de “poder”. Hay acuerdo en que el poder es un elemento axial de las políticas internacionales, pero hay un considerable desacuerdo sobre en qué consiste el poder y cómo medirlo. Mearsheimer lo define en términos de capacidades materiales, entendidas como la suma de dos componentes: el “poder militar” o efectivo y el “poder latente” o potencial (*latent power*), ambos muy relacionados, pero diferentes porque se derivan de dos clases de bienes distintos.

Considerar preferentemente los recursos materiales es compatible con el reconocimiento de que existen factores de índole no material que pueden influir, e incluso ser determinantes, en el resultado de una confrontación entre Estados. La historia da cuenta de abundantes ejemplos en los que el contendiente más poderoso no resultó vencedor del conflicto. La causa es que, a veces, los factores no materiales proporcionan a un combatiente una ventaja decisiva sobre el otro. Estos factores incluyen, entre otros, la estrategia, la inteligencia, la voluntad de vencer, el clima y la enfermedad.

No obstante, aunque los recursos materiales por sí solos no deciden los resultados de las guerras, es indudable que las probabilidades de éxito son afectadas sustancialmente por la disponibilidad y regeneración de tales recursos, especialmente en guerras de desgaste prolongadas en las que una de las partes

trata de doblegar a la otra gracias a su superioridad material. Esto justificaría que las grandes potencias traten de maximizar su cuota de poder a nivel mundial (Mearsheimer, 2001: 57-60).

2.2.3. El poder militar o efectivo

El poder militar, que radica en las fuerzas armadas, está basado en gran parte en el tamaño y la fortaleza de las fuerzas terrestres, apoyadas por las fuerzas navales y aéreas. Para el realismo ofensivo, la Guerra Fría demostró que, incluso en un sistema de seguridad con armas nucleares, los ejércitos de tierra son el componente principal del poder militar, ya que las guerras de las grandes potencias se ganan fundamentalmente en tierra, mediante el control del territorio.

En el capítulo 4 de *The Tragedy of Great Powers Politics*, Mearsheimer lleva a cabo un análisis de los diez conflictos desarrollados en los dos últimos siglos en los que han participado grandes potencias; en estos análisis valora el papel desempeñado en cada uno de los conflictos por el ejército de tierra, las fuerzas navales y, en su caso, el ejército del aire. La conclusión a la que llega es que han sido siempre las fuerzas terrestres las que han decidido el resultado final, mientras que las fuerzas navales (a través de operaciones de transporte, asalto anfibio, bloqueo naval o dominio del espacio marítimo) y las fuerzas aéreas (mediante operaciones de bombardeo estratégico, apoyo táctico a las fuerzas terrestres o dominio del espacio aéreo) han tenido una importancia secundaria y nunca decisiva. Solo en la guerra del Pacífico entre los EEUU y Japón en el marco de la II Guerra Mundial el componente aeronaval tuvo un papel más determinante.

Un análisis adicional sobre una hipotética confrontación convencional entre el bloque occidental y el soviético durante la Guerra Fría le lleva a la misma conclusión. Según Mearsheimer, este conflicto hubiera sido determinado en gran parte por la actuación en el frente central europeo, donde los ejércitos de la OTAN y del Pacto de Varsovia habrían chocado frontalmente. Sin duda, el apoyo de las fuerzas aéreas tácticas habría influido en las operaciones terrestres, pero el resultado de esa guerra se habría decidido fundamentalmente en función de las acciones de los ejércitos de tierra rivales. Ninguno de los dos bandos habría llevado

a cabo campañas de bombardeo estratégico contra el otro, sobre todo por la amenaza de empleo de las armas nucleares. Por otra parte, hubiera sido poco probable que la OTAN usara el poder naval para obtener ventaja, sobre todo porque la URSS no era tan vulnerable a un bloqueo como lo fue Japón en la Guerra del Pacífico. Una guerra hegemónica contra la Unión Soviética se habría decidido en tierra mediante la confrontación de sus ejércitos.

La posición geoestratégica, especialmente la presencia de barreras naturales como las grandes extensiones oceánicas, es una variable con especial incidencia en la eficacia del poder militar y en la propia composición de las fuerzas armadas, ya que, por un lado introduce limitaciones en la capacidad de proyectar el poder de la potencia agresora fuera de su territorio, y por otro es un multiplicador de las capacidades de la potencia que se defiende (Mearsheimer, 2001: 110-114).

2.2.4. El impacto de las armas nucleares en el poder militar

Mearsheimer tiene en cuenta también las armas nucleares a la hora de valorar el poder militar. Las armas nucleares son revolucionarias porque producen niveles de destrucción sin precedentes en cortos períodos de tiempo. No existe un acuerdo general sobre los efectos de las armas nucleares en la política de las grandes potencias, en particular, en los equilibrios de poder. Algunos argumentan que las armas nucleares anulan de forma efectiva la competencia de las grandes potencias en materia de seguridad, porque los Estados que las poseen no se atreverían a usarlas contra otros por miedo a la aniquilación; esto haría irrelevantes las armas convencionales. En cambio, otros analistas argumentan lo contrario: como las armas nucleares son tremendamente destructivas, ningún decisor racional las usaría, ni siquiera en defensa propia. De esta forma, las armas nucleares no reducen de forma significativa la competencia por la seguridad, por lo que el equilibrio de poder militar convencional seguiría siendo importante.

En el improbable caso de que una sola gran potencia consiguiera la superioridad nuclear hegemónica, las fuerzas convencionales importarían poco para el equilibrio de poder. Pero en el caso más real de dos o más grandes potencias con fuerzas nucleares equivalentes, que aplicaran una estrategia MAD

(*Mutually Assured Destruction*), donde un primer ataque nuclear sería inevitablemente respondido con otro capaz de causar un daño equivalente, la competencia de seguridad entre las grandes potencias continuaría, y las fuerzas terrestres convencionales seguirían siendo el componente clave del poder militar. Un mundo MAD es muy estable en el nivel nuclear, porque a ninguna gran potencia le interesa iniciar una guerra nuclear que no ganaría y que la conduciría a su destrucción como sociedad organizada. Sin embargo, hay que plantearse si es probable una guerra convencional entre grandes potencias nucleares.

Una escuela de pensamiento sostiene que, ante el improbable uso de las armas nucleares, las grandes potencias tendrían libertad para enfrentarse en guerras convencionales casi igual que lo harían si no existieran las armas nucleares. Robert McNamara lo expresaba con estas palabras: *“las armas nucleares no son útiles para propósitos militares. Son totalmente inútiles, excepto sólo para disuadir de usarlas a un adversario”*. Según esta lógica, las armas nucleares tienen poco efecto en el comportamiento de un Estado a nivel convencional y, de esta forma, las grandes potencias se sienten libres para empeñarse en una competición por la seguridad, más aún de lo que hubieran hecho antes de que se inventaran las armas nucleares.

El problema de esta hipótesis es que parece razonable pensar que una guerra convencional entre potencias nucleares pueda, en determinadas circunstancias, escalar hasta el nivel nuclear. Ante este riesgo, las grandes potencias que se desenvuelven en un mundo MAD son probablemente más cautelosas cuando se plantean una guerra convencional de lo que serían en ausencia de armas nucleares.

Por esta misma razón, otro grupo de pensadores considera que las grandes potencias en un mundo MAD evitarían enfrentarse con fuerzas convencionales ante el temor de una escalada. Este planteamiento desincentivaría la competencia por la hegemonía en materia de seguridad. El problema es que se va al otro extremo en la cuestión de la escalada. En particular, está basada en la hipótesis de que es probable, si no automático, que una guerra convencional escalaría hasta el nivel nuclear. En este caso, el terror asociado al potencial uso de armas nucleares daría a los decisores políticos fuertes incentivos para asegurar que las guerras convencionales no escalaran hasta el nivel nuclear. En consecuencia, sería posible

que una gran potencia nuclear llegara a la conclusión de que puede combatir una guerra convencional contra un rival con armas nucleares sin que la guerra evolucione al nivel nuclear, especialmente si el ataque tiene objetivos limitados y no amenaza a su oponente con una derrota decisiva. Si se acepta esta posibilidad, las grandes potencias no tendrían otra elección que competir por la seguridad en el nivel convencional, de forma aún más intensa a como lo hubieran hecho antes de la aparición de las armas nucleares.

La realidad es que, después de la Guerra Fría, las grandes potencias del mundo MAD siguen empeñadas en una intensa competición por la seguridad, prestando una gran atención a las fuerzas convencionales, especialmente al equilibrio de fuerzas terrestres. A pesar de sus masivos arsenales nucleares, tanto EEUU como Rusia han invertido enormes recursos en sus fuerzas convencionales y siguen interesadas en el equilibrio de fuerzas terrestres y aéreas en Europa y en el mundo en general.

Algunas confrontaciones recientes demuestran que la capacidad de destrucción mutua asegurada disuade de llevar a cabo guerras convencionales. Algunos ejemplos: Egipto y Siria lucharon contra Israel a pesar de que sabían que disponía de armas nucleares desde 1973. En 1969, China y la URSS, ambas con arsenales nucleares, se enfrentaron amenazando con una guerra en toda regla. En 1950, China, que aún no disponía de armas nucleares, atacó a las fuerzas norteamericanas en Corea. India y Pakistán mantienen un enfrentamiento desde hace décadas que no han podido impedir sus armas nucleares.

En consecuencia, el equilibrio de fuerzas terrestres continúa siendo el ingrediente principal del poder militar en la era nuclear, aunque, indudablemente, las armas nucleares hayan hecho menos probable la guerra entre grandes potencias (Mearsheimer, 2001: 128-133).

2.2.5. La evaluación del poder militar

Para evaluar el equilibrio de poder militar entre dos actores, Mearsheimer propone un proceso de tres pasos:

- 1) Estimar el tamaño y la calidad de los ejércitos adversarios, considerando no sólo la envergadura de estas fuerzas en tiempo de paz, sino también sus capacidades de movilización, tanto en cantidad como en velocidad de respuesta. Esta estimación es compleja, sobre todo porque los criterios de organización y la calidad del personal y del material no son homogéneos entre todos los ejércitos. A veces, una manera eficaz de medir el equilibrio de fuerzas terrestres es comparar el número de unidades de combate básicas, sean brigadas o divisiones, en los ejércitos adversarios, aunque es esencial tener en cuenta las diferencias relevantes entre estas unidades, tanto cuantitativa como cualitativamente. En algunos casos hay que definir indicadores de equivalencia para poder llevar a cabo una comparación fiable⁷.
- 2) Evaluar las fuerzas aéreas que apoyan a los ejércitos. Se debe evaluar el inventario de los aviones en cada bando, centrándose en la cantidad y en la calidad. También hay que tener en cuenta la eficiencia de los pilotos, así como en las capacidades de cada parte en cuanto a sistemas de defensa aérea desplegados en tierra, capacidades de reconocimiento, y sistemas de mando y control.
- 3) Considerar la capacidad de proyección de fuerzas inherente a los ejércitos, prestando especial atención a las limitaciones impuestas por los espacios marítimos a la capacidad ofensiva de las fuerzas terrestres. Si existe un espacio marítimo controlado por un aliado, se debe evaluar la capacidad de las armadas para proteger y apoyar el movimiento de tropas contando con este aliado. Pero si una gran potencia sólo puede cruzar el mar en dirección al territorio adversario y éste se encuentra bien defendido por una gran potencia rival, la evaluación del poder naval es probablemente innecesaria, porque tales operaciones anfibas son casi imposibles. Por ello, apenas se usarán las fuerzas navales que pueden apoyar al ejército y, por lo tanto, los juicios sobre sus capacidades son poco relevantes para la estrategia (Mearsheimer, 2001: 133-137)

⁷ Por ejemplo, durante la Guerra Fría fue difícil evaluar el equilibrio convencional NATO-Pacto de Varsovia, porque había diferencias sustanciales en el tamaño y la composición de los diversos ejércitos en el frente central. Para gestionar este problema, el Departamento de Defensa de los EEUU definió el indicador "división acorazada equivalente", o ADE, como una medida básica de la capacidad de fuerza terrestre. El indicador ADE se basaba principalmente en la evaluación de la cantidad y calidad de armamento en cada ejército

2.2.6. El poder latente o potencial

La fortaleza de unas fuerzas armadas está muy relacionada con el poder latente, lo que obliga a tener en cuenta los elementos que lo configuran a la hora de plantear un equilibrio de poder, ya que el equilibrio de fuerzas militares no es, por sí solo, un buen predictor del resultado final de una contienda.

El poder latente está constituido por los elementos socioeconómicos que ayudan a constituir el poder militar, o más bien a la habilidad de un Estado para transformar bienes de esta naturaleza en poder militar. Las dos variables fundamentales que definen el poder potencial de un Estado son su riqueza y el tamaño de su población, aunque la ecuación puede simplificarse a una sola variable: la riqueza, admitiendo que ésta, y no la población, incorpora tanto las dimensiones económicas como las demográficas. Es decir, todas las grandes potencias ricas tienen una población grande, pero no a la inversa.

Ahora bien, no interesa tanto la riqueza global como la denominada “riqueza movilizable”, que se refiere a los recursos socioeconómicos que un Estado tiene a su disposición para generar fuerzas militares. Muy ligado a esta riqueza movilizable está el nivel de desarrollo tecnológico e industrial. Para Mearsheimer, lo importante es diseñar en cada contexto histórico un indicador fiable, que permita “capturar” los componentes de la riqueza de un Estado que más directamente influyen en su capacidad para construir poder militar.

El Producto Nacional Bruto (PNB), que representa la producción total de un Estado en un año, es probablemente el indicador más habitualmente empleado para medir la riqueza de un Estado. Pero el PNB no es siempre un buen indicador del poder potencial debido a que es un dato agregado, que no siempre refleja con precisión las diferencias en la riqueza movilizable y en el nivel tecnológico de diferentes Estados. En general, el PNB funciona razonablemente bien para medir estas dos dimensiones de la riqueza cuando las grandes potencias consideradas tienen niveles similares de desarrollo económico.

La importancia de la riqueza para generar poder militar podría sugerir que la distribución del poder potencial entre los Estados sería un indicador aproximado de la distribución del poder militar y, consecuentemente, podrían equipararse ambas clases de poder, ya que, de alguna manera, las grandes potencias proyectan su riqueza en su poder militar. Sin embargo, la potencia económica no es siempre un buen indicador de la potencia militar y hay al menos tres razones para justificarlo:

- 1) Los Estados convierten en poder militar porcentajes variables de su riqueza. A veces, los Estados ricos no generan fuerzas militares adicionales, incluso en el caso de que puedan permitirse pagarlas, porque admiten que hacerlo no les dará una ventaja estratégica sobre sus rivales. Gastar más tendría poco sentido cuando el esfuerzo de defensa de un Estado está sujeto a rendimientos decrecientes (es decir, cuando un gran incremento de sus capacidades produce un leve incremento de poder) o cuando sus oponentes pueden fácilmente igualar el esfuerzo y mantener el equilibrio de poder.

Otra razón por la que a veces los Estados ponen un tope a sus gastos militares es que llegan a la conclusión de que unos gastos excesivos pueden ser perjudiciales para su economía, lo cual en último extremo socavaría el poder del Estado, ya que la potencia económica es el fundamento de la potencia militar. Este efecto provocaría la paradoja de que una defensa excesiva se convertiría en una amenaza para el propio Estado.

También hay que tener en cuenta que los aliados de una gran potencia pueden influir en el porcentaje de recursos propios que éstas dedican para generar poder militar.

Finalmente, hay otros casos en los que un Estado rico no puede construir unas fuerzas armadas poderosas porque está bajo control de una gran potencia que desea que se mantenga militarmente débil.

- 2) La eficiencia de esta transformación varía en cada Estado y puede tener consecuencias importantes en el poder militar generado. No siempre una riqueza mayor va acompañada de una mayor eficiencia en la conversión.
- 3) Las grandes potencias organizan diferentes clases de fuerzas militares y estas elecciones también tienen implicaciones en el balance de poder militar. La

cuestión clave es conocer cuál es la capacidad de proyección de fuerza de un ejército. No todos los Estados gastan lo mismo en su ejército y no todos los ejércitos tienen las mismas capacidades de proyección de fuerzas.

En conclusión, aunque la riqueza es el fundamento del poder militar, no es acertado equipararlos; hay que disponer de indicadores diferentes para medir cada una de estas variables (Mearsheimer, 2001: 60-67).

2.2.7. La estabilidad del sistema internacional

A nivel global, para describir el comportamiento general del sistema internacional, el realismo ofensivo propone los cuatro modelos de la tabla siguiente, caracterizados por el número de grandes potencias existentes y la distribución de poder entre ellas:

	Distribución de poder	
Número de grandes potencias	Bipolaridad equilibrada	Bipolaridad desequilibrada
	Multipolaridad equilibrada	Multipolaridad desequilibrada

- a) Bipolaridad equilibrada: modelo estable, con probabilidad reducida de conflicto armado entre las dos grandes potencias.
- b) Bipolaridad desequilibrada: su existencia es teórica; no suele darse en la realidad de forma estable.
- c) Multipolaridad equilibrada: modelo menos estable que el bipolar. Ninguna gran potencia es hegemónica.
- d) Multipolaridad desequilibrada: es el modelo más inestable. Existen varias grandes potencias entre las que al menos una aspira a ser hegemónica, incluso haciendo uso de la fuerza. La respuesta suele ser una coalición de las otras

grandes potencias contra la aspirante a hegemón. Esta dinámica puede generar una espiral que desembogue en conflicto armado.

En líneas generales, la bipolaridad aparece como más estable que la multipolaridad porque los niveles de temor y los errores de cálculo son más reducidos. La rigidez y previsibilidad de este modelo favorecen que los Estados que no son grandes potencias tengan menos poder, confiados al amparo de una gran potencia protectora, lo que reduce la probabilidad de conflicto entre ellos.

Por el contrario, la multipolaridad favorece los desequilibrios de poder y los errores de cálculo, que se hacen más probables cuanto mayor es el número de grandes potencias. La inestabilidad del sistema se puede manifestar en comportamientos ambiguos de los Estados o en alianzas “de geometría variable” en función de los intereses en juego.

A modo de conclusiones, el realismo ofensivo afirma que un sistema como el actual, basado en la anarquía de las relaciones internacionales, no garantiza la supervivencia de los Estados. Las percepciones de inseguridad y la incertidumbre respecto al comportamiento de otros Estados conducen, en primera instancia, a dinámicas tendentes a equilibrar el poder militar, sin perjuicio de la actuación en otras dimensiones de la seguridad internacional. Este equilibrio puede conseguirse actuando sobre los recursos internos y mediante la acción exterior para formar alianzas.

En el caso particular de las grandes potencias, el dilema de seguridad se resuelve intentando acumular una cuota de poder mayor que la de los otros competidores, objetivo que desemboca, irremediabilmente, en políticas con un componente ofensivo. Las políticas ofensivas no deben equipararse necesariamente al empleo de la fuerza, sino a acciones (diplomáticas, económicas, militares, etc) que buscan la influencia y el control sobre el comportamiento de los adversarios (Jordán, 2013: 29-32).

2.3. OTRAS TEORÍAS SOBRE EL PODER MILITAR

2.3.1. Poder militar y “sistema moderno”. La teoría de Biddle

En *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle (2004)*, el norteamericano Stephen Biddle defiende la idea de que, desde 1900, la victoria y la derrota en la guerra es el resultado del dominio de lo que denomina “sistema moderno” de táctica militar, que, en líneas generales, consiste en utilizar con eficacia las técnicas de la cobertura, la ocultación, la dispersión, la maniobra de las pequeñas unidades independientes, la supresión y la integración de las armas (en el combate ofensivo), y en el uso del terreno, las posiciones en profundidad, las reservas y los contraataques (en el combate defensivo).

Para Biddle el resultado de una guerra depende de este “sistema moderno” y no de la superioridad tecnológica, o, de forma más generalizada, del dominio de las armas ofensivas o defensivas. En este sentido, su postura es crítica respecto a la incidencia de la llamada “Revolución de los Asuntos Militares” (RMA), ya que, para él, la tecnología no ha cambiado ni cambiará drásticamente la forma de hacer la guerra (Cohen, 2005: 413).

También es crítico respecto a las teorías de las relaciones internacionales que hacen referencia a las “capacidades militares” de forma unitaria, sin diferenciar entre las fuerzas y sus conceptos doctrinales.

Las bases intelectuales del libro *Military Power* se encuentran en los debates académicos de los años 70 y 80 sobre la naturaleza del equilibrio entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en Europa central. Estos debates pretendían responder a una cuestión crítica para la toma de decisiones: si la OTAN sería capaz de oponer una resistencia efectiva ante un ataque militar convencional soviético. Para responder a esta pregunta se hizo necesario desarrollar procedimientos para medir los equilibrios militares y determinar si, en términos de política internacional, puede hablarse de la prevalencia de lo ofensivo o de lo defensivo.

El libro de Biddle se alinea con posturas como la Mearsheimer en lo relativo al predominio del poder terrestre, frente a las fuerzas navales y aéreas, que quedan relegadas a apoyar a las fuerzas de tierra. Tampoco presta mucha atención a las

operaciones especiales, las operaciones psicológicas, la defensa interior o la movilización industrial. Se trata, ante todo, de un estudio sobre operaciones y tácticas vinculadas al combate terrestre entre Estados.

Hay dos cuestiones contra las que Biddle es especialmente crítico: la primera son los análisis cuantitativos estáticos de los equilibrios militares, rechazando la validez de los análisis comparados del número de hombres y de armas. Por el contrario, sostiene que la clave está en el empleo de las fuerzas, en sus capacidades profesionales y organizativas.

El segundo objeto de su crítica son los enfoques “tecno-céntricos”. Frente a los que sobreestiman el peso de la variable “tecnología” en el resultado de una confrontación bélica, Biddle sostiene que el éxito está vinculado a la aplicación del “sistema moderno” y no tanto a la disparidad tecnológica entre contendientes, argumentando que los avances tecnológicos no han provocado tantos cambios radicales desde la I Guerra Mundial y que, lo verdaderamente decisivo para ganar es aplicar es la habilidad para aplicar el “sistema moderno” y para vencer en el combate cercano. El determinismo tecnológico no sólo sería una estrategia errónea sino, además, peligrosa, porque puede exponer a las fuerzas armadas a los peligros de la innovación y el cambio excesivos (Cohen, 2005: 414-415). En realidad, el resultado de una contienda no se justifica tanto por el papel de la tecnología o por cambios en la naturaleza de la guerra, sino por el empleo del “sistema moderno” y el nivel de destreza con que lo aplica cada uno de los contendientes. En todo caso, podría admitirse que el nivel tecnológico de un ejército incrementa sus capacidades en el empleo de la fuerza y que las tecnologías de la información, que tan altas expectativas ha generado en nuestras sociedades, sólo serían decisivas en una guerra contra ejércitos que no apliquen el “sistema moderno” (Cohen, 2005: 417-419).

Las ideas de Biddle han encontrado posturas críticas notables, como las de Eliot a. Cohen. Frente a la pretendida novedad de las tácticas del “sistema moderno” emanado de la I Guerra Mundial, se argumenta que ya se utilizaron en contiendas anteriores y que no siempre han estado presentes en las más recientes. Por otra parte, la guerra moderna ha incorporado elementos de transformación en

los ejércitos (como los sistemas de mando y control, la mecanización o las armas de precisión) que han modificado sustancialmente las fortalezas y capacidades y generado nuevas dependencias (Cohen, 2005: 415-416).

En cuanto a la primacía en la guerra moderna de los combates terrestres de alta intensidad y alta densidad, se cuestiona su acierto, ya que, algunos conflictos recientes (Kosovo, Iraq) han demostrado la influencia de los bombardeos aéreos en el resultado final (Cohen, 2005: 417).

Aunque es incuestionable que los análisis estadísticos y la simulación juegan un papel importante en el entendimiento de los asuntos militares, hay que matizar que esto, habitualmente, sólo es cierto en niveles bajos, cuando se intenta simular los efectos del armamento, la movilidad sobre un determinado terreno, las tácticas óptimas y las implicaciones logísticas. No sería correcto, como hace Biddle, utilizar estas técnicas para deducir teorías generales que expliquen los conflictos actuales o del pasado.

2.3.2. El poder militar y las guerras asimétricas

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron de manifiesto que los ejércitos occidentales tenían la necesidad urgente de reformular la forma de planificar las operaciones militares y que era necesario afrontar importantes retos conceptuales y de orden práctico. Estos acontecimientos revelaron varias realidades:

- a) Que las fuerzas armadas occidentales estaban condenadas al fracaso, al pretender afrontar con medios convencionales unas guerras futuras no convencionales.
- b) Que algunos conceptos utilizados, como el de los daños colaterales limitados y la proporcionalidad, eran de escasa utilidad en las nuevas guerras.
- c) Que la validez de la aplicación de conceptos como la diplomacia coercitiva y la coacción era dudosa.

La nueva amenaza terrorista se presenta desde entonces como un desafío estratégico, que requiere la cooperación internacional y una estrecha coordinación entre los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas.

La Guerra del Golfo Pérsico (1991) ofreció a los ejércitos occidentales una victoria contundente llevando a cabo una guerra convencional en apenas 100 horas, basada en la superioridad de las capacidades tecnológicas, la típica forma occidental de hacer la guerra. En cambio, en Afganistán, en Iraq y, en general, en la lucha contra el terrorismo yihadista, esos mismos ejércitos han tenido que enfrentarse a una guerra asimétrica, donde el éxito descansa en antiguas habilidades combativas y donde la ventaja armamentística no es lo esencial. Revisar los libros de historia puede proporcionar a veces una información muy provechosa para entender las “nuevas” guerras a las que hoy se enfrentan los ejércitos occidentales (Wijck, 2002: 75-76).

Algunos países, como Holanda y Gran Bretaña, en la redacción de sus modernos manuales de contrainsurgencia y contraterrorismo, recurren con frecuencia a su experiencia histórica en las antiguas colonias, cuando se enfrentaban a movimientos insurgentes y guerrillas independentistas. Hoy, operaciones militares como las llevadas a cabo entonces serían inaceptables porque entrarían en la categoría de crímenes de guerra; sin embargo, la táctica enemiga sigue siendo la misma: impedir que pueda diferenciarse entre combatientes y no combatientes.

Capacidades especiales

Este tipo de guerra necesita un desarrollo conceptual y doctrinal específico y unas fuerzas especiales, de las que, actualmente, Occidente no dispone en grandes cantidades. En este contexto, hay que hacer una distinción entre fuerzas de operaciones especiales, empleadas para operaciones clandestinas o encubiertas, y fuerzas especializadas, que llevan a cabo operaciones especializadas abiertas. La mayoría de las primeras se crearon a partir de la década de 1970, en respuesta a incidentes terroristas. En efecto, tras el fracaso de la operación de rescate de los rehenes de la embajada de EEUU en Irán (1980), se ha prestado una mayor atención a las fuerzas de operaciones especiales, que se han convertido en una

importante herramienta de política exterior para algunos gobiernos. Las misiones de las fuerzas de operaciones especiales se centran en la infiltración en territorio enemigo para llevar a cabo sabotajes, operaciones de búsqueda y destrucción, rescate de prisioneros y control aéreo avanzado.

Los ejércitos occidentales disponen de una escasa proporción de este tipo de fuerzas, que en el conjunto de la OTAN suman entre 3.000 y 5.000 efectivos. En cambio, las fuerzas especializadas (paracaidistas, aerotransportadas), preparadas para la toma de objetivos estratégicos y para facilitar el despliegue posterior de las fuerzas terrestres, se elevan a aproximadamente a 45.000 en los EEUU y entre 20.000 y 30.000 en el resto de la OTAN. Estas cifras revelan la pequeña proporción de este tipo de fuerzas en el conjunto de la Alianza Atlántica, cuyos ejércitos se aproximan a los tres millones de efectivos, así como la dificultad de su reclutamiento y entrenamiento.

Hay que desarrollar también nuevos conceptos como el “swarming”, la “guerra en red” y la “contraguerra en red”, que pueden aplicarse, en conjunción con las fuerzas de operaciones especiales y las fuerzas especializadas, para operar en extensas áreas de territorio. Estas fuerzas precisan de comunicaciones avanzadas, que incluyan la posibilidad de enlazar con aviones, vehículos aéreos no tripulados y satélites para dotarles de capacidad de respuesta rápida en el ataque a objetivos de alto valor. Además de nuevas tácticas y tecnologías avanzadas, se necesita una nueva forma de pensar, porque este tipo de operaciones requiere estructuras menos jerarquizadas y rígidas.

En relación con las capacidades de inteligencia, también hay que reconocer la escasez de las denominadas genéricamente HUMINT (basadas en el ser humano y no en la tecnología), ya que para los ejércitos occidentales las fuentes de información primarias son actualmente las imágenes de satélite (IMINT), la inteligencia de señales (SIGINT) y la inteligencia electrónica (ELINT). Aunque sus aportaciones son valiosas, la mejor manera de obtener información táctica terrestre es mediante HUMINT, lo que implica la infiltración de agentes en las redes enemigas y una estrecha cooperación entre servicios de inteligencia de todo el mundo.

En consecuencia, la guerra contra el terrorismo y, en particular, los ataques militares directos contra insurgentes y terroristas necesitan una eficaz concurrencia de la HUMINT y de las fuerzas de operaciones especiales, que son ambos, como se ha dicho, recursos escasos. Por otra parte, el despliegue de estas fuerzas es sumamente arriesgado y sus operaciones encubiertas pueden, a veces, vulnerar el derecho internacional e incluso bordear los crímenes de guerra. Por ello, es necesario desarrollar un nuevo concepto de planeamiento de la defensa (Wijck, 2002: 77-78).

El conflicto asimétrico

La guerra contra el terrorismo es un conflicto armado asimétrico. Esencialmente, en este tipo de guerra uno de los contendientes renuncia a conseguir el equilibrio de fuerzas de la guerra convencional; este planteamiento obliga a profundizar en las diferencias entre las fortalezas y debilidades de ambos bandos, buscando las ventajas estratégicas que pueden conllevar estas diferencias y utilizando los medios convencionales de una forma inesperada.

Las debilidades de las sociedades occidentales se derivan de su deseo de reducir los daños colaterales mediante innovaciones tecnológicas, de la necesidad de crear y mantener coaliciones, de su respeto a las normas del derecho y de sus vulnerabilidades sociales y económicas. Por ello, para afrontar estas nuevas amenazas no se necesitan masas de ejércitos, sino equipos bien entrenados, bien equipados y muy motivados, capaces de infiltrarse y destruir las redes terroristas.

Los efectos que persigue el actor que elige una guerra asimétrica se manifiestan en los niveles táctico y estratégico. En el primero, su intención es evitar que el adversario alcance sus objetivos políticos (estabilización, reconstrucción, ganarse la cooperación de la población,...) mediante acciones de lucha de guerrillas, atentados terroristas, sabotajes, operaciones relámpago, captura de prisioneros que luego se exhiben en los medios de comunicación, etc. En el nivel estratégico, trata de sembrar y explotar el miedo entre la población civil del adversario para socavar al gobierno, poner en peligro sus coaliciones, y golpear su economía.

Hay ciertos valores, de amplia aceptación en las sociedades occidentales como resultado de su evolución histórica y cultural, que condicionan la actuación de sus ejércitos en una guerra asimétrica; esto hace que tanto los líderes, como la población y sus fuerzas armadas estén mal preparadas para afrontar este tipo de guerra. Entre estos valores están los conceptos de “daños colaterales”, “proporcionalidad de la respuesta” y “ausencia de bajas [propias]”.

Es casi imposible evitar los daños colaterales (bajas entre los no-combatientes) cuando una de las señas de identidad de la guerra asimétrica es el uso de civiles como “escudos humanos” y la dificultad para distinguirlos de los combatientes.

Mantener la proporcionalidad en la respuesta impide el uso de ciertas armas que, en principio, podrían suponer una ventaja táctica para el adversario tecnológicamente más avanzado. Basta recordar que los daños causados en los ataques del 11 de septiembre podrían equipararse a los de un arma nuclear táctica.

La ausencia de bajas propias, constituida en principio de acciones militares como las llevadas a cabo por la OTAN en Kosovo, queda cuestionada cuando están en juego intereses vitales para un país, pero no tanto para los aliados que no tienen la misma percepción. La aceptación o no de este principio puede minar la cohesión de las coaliciones (Wijck, 2002: 79-81).

Coerción y diplomacia coercitiva

La coerción se define como el uso deliberado y resolutivo del poder económico y militar para influir en las elecciones de un adversario; la diplomacia coercitiva se centra en el uso latente de los instrumentos de poder para influir en estas decisiones. Los líderes políticos necesitan reevaluar los conceptos subyacentes a sus planteamientos para equilibrar los fines políticos y los medios militares.

La mayoría de las teorías sobre la coerción tienen su origen en el período de la Guerra Fría, pero la preocupación por la disuasión distorsionó este concepto. La disuasión es un concepto ineficaz para algunos de los retos actuales, en particular los que tienen su origen en actores no estatales, como ocurre en la guerra contra el terrorismo. Tampoco es útil en el caso de Estados fallidos, muchos de los cuales

albergan santuarios de insurgentes y terroristas. No tiene sentido hablar de diplomacia coercitiva cuando la negociación es imposible. La única solución en estos casos es la acción directa con fuerzas de operaciones especiales apoyadas desde el aire.

Los EEUU sólo pueden usar la diplomacia coercitiva y la coerción contra Estados funcionales que apoyan o alojan activamente a terroristas. El problema es la falta de experiencia occidental en esta estrategia, que ha conducido al fracaso en muchos casos (Iraq en los años 90, Somalia, Kosovo).

Las teorías actuales se basan principalmente en los estudios de T. Schelling, A. George y R. Pape, aunque no siempre sean aplicables en las circunstancias actuales. Schelling distinguía entre “fuerza bruta” y “capacidad”.

La primera se centra en forzar la solución militar; en cambio, la competencia apunta a la amenaza de la fuerza para influir en la elección de un actor, de forma que se aborta el conflicto armado si el adversario se abstiene de ejercer determinada acción. Esta solución requiere fijar un plazo porque, si no existe un ultimátum claro, las amenazas son ineficaces.

Lo esencial de la propuesta de Schelling (1966) es la llamada “estrategia de riesgo”, por la cual, al amenazar a la población civil y exhibir la perspectiva del terror, el actor espera que el adversario cambie de conducta. Esta noción tuvo sentido durante la Guerra Fría, como alternativa al concepto de disuasión. En cambio, una estrategia de riesgo no tiene sentido en la guerra contra el terrorismo porque los países que ejercen la coerción deben expresar claramente que no se amenaza a la población, sino a los terroristas y al régimen que los apoya. En otros casos, un uso excesivo de la fuerza puede dividir una coalición frágil contra el terrorismo. En definitiva, la coerción no solo puede ser ineficaz, sino también contraproducente. Por esta razón, los ataques militares suelen acompañarse de ayuda humanitaria a la población civil.

Por su parte, George (1971-1994) distingue entre “diplomacia coercitiva” defensiva y “estrategia militar” ofensiva. Su principal argumento es que la coerción

y la diplomacia deben usarse conjuntamente con las recompensas en que caso de que el adversario cumpla las exigencias.

Las teorías de Schelling y de George se basan esencialmente en el empleo potencial de instrumentos de poder, mientras que la teoría de Pape se refiere a su empleo efectivo. Pape postula que la coerción es efectiva cuando está dirigida al beneficio en el cálculo de costes-beneficios que hace todo actor racional. Para ser eficaz, el adversario debe considerar que el coste de plegarse a las exigencias del otro actor es menor que el coste de resistirse.

En cuanto a la estrategia militar, Pape concede importancia al bombardeo estratégico, que puede ser decisivo, aunque sólo en largas guerras de desgaste. A veces, una coalición militar puede no tener otra alternativa que aplicar elementos propios de una estrategia de desgaste. A falta de otras alternativas, la destrucción de algunas infraestructuras y campos de entrenamiento puede requerir el empleo de armas nucleares de efectos limitados; en este sentido, algunos estrategas norteamericanos han comenzado a considerar la posibilidad de amenazar con un ataque nuclear limitado como método para disuadir a potenciales adversarios que apoyen a organizaciones terroristas susceptibles de emplear armas químicas o biológicas, o para destruir los almacenes de este tipo de armas.

De esta forma, el uso de armas nucleares puede ser hoy militarmente útil en la guerra contra el terrorismo, pero con consecuencias potenciales graves, como la ruptura de coaliciones.

En opinión de Pape, deponer regímenes políticos no es factible porque los líderes son difíciles de eliminar, los gobiernos son más difíciles de derrocar e, incluso si se derrocan, no está garantizado que el que le sustituya sea mejor. En conclusión, esta estrategia coercitiva puede tener éxito cuando consigue que el adversario pueda usar sus capacidades militares, lo que implica la destrucción efectiva de objetivos militares clave.

Sin embargo, en una guerra no convencional son muy escasos los objetivos de alto valor militar, lo que deja poco margen para que los bombardeos estratégicos tengan un efecto decisivo. En consecuencia, el éxito sólo puede alcanzarse con una

estrategia de control basada en misiones de búsqueda y destrucción a cargo de fueras de operaciones especiales reforzadas por fuerzas especializadas y fuerza aérea (Wijck, 2002: 82-85).

La batalla por las mentes y los corazones

Un componente fundamental de las nuevas guerras es la batalla para ganar el apoyo de la población del adversario. Este esfuerzo debe desarrollarse en paralelo con las medidas diplomáticas y las operaciones militares. Israel es un buen ejemplo de cómo un Estado que cuenta con unos extraordinarios recursos militares y de inteligencia no es capaz de evitar los ataques terroristas.

Su experiencia demuestra que, como mucho, los gobiernos sólo pueden gestionar, pero no solucionar, el problema del terrorismo. Su solución requiere soluciones militares ofensivas, fuertes medidas de seguridad para prevenir los ataques de elementos radicales, construir coaliciones con figuras políticas moderadas, y ganarse la comprensión de la población civil. Esta estrategia ha sido empleada por todos los actores, estatales y no estatales, proporcionando sanidad, educación, y bienestar. Algunos movimientos terroristas radicales han tenido notable éxito atendiendo labores sociales descuidadas por los gobiernos y socavando así su legitimidad. Con todo, una estrategia dual de ayuda humanitaria e intervención militar tampoco garantiza el éxito. Hay que tener en cuenta otros factores (Wijck, 2002: 85-86).

El factor cultural

El mayor obstáculo para ganar la guerra contra el terrorismo no es de naturaleza militar, política o diplomática, sino cultural.

Los cambios estratégicos que se produjeron durante la década de los noventa contribuyeron a crear fuertes sentimientos anti-occidentales en muchas partes del mundo, basados en la idea de que, tras el fin de la Guerra Fría, los EEUU se habían convertido en la única superpotencia, generando una oleada de desconfianza en las relaciones internacionales.

Muchos países, sobre todo no occidentales comenzaron a percibir a EEUU como una superpotencia que quiere cambiar el statu quo e instaurar un “nuevo orden mundial”, de acuerdo con su propia visión. En particular, Rusia, China y los Estados islámicos desconfían de las intervenciones que se justifican por principios normativos, como la democracia y el humanitarismo, pero que podrían esconder un intento de imponer los valores liberales occidentales al resto del mundo. Estos valores (respeto a los derechos humanos, libre economía de mercado, pluralismo, Estado de Derecho, modernización social,...) que Occidente ha desarrollado a lo largo de siglos y que están profundamente enraizados en su cultura, pueden presentarse como aspiraciones universales y generar un sentimiento de superioridad moral respecto a otras culturas.

Esta visión presenta diferencias fundamentales con la de los países islámicos y la de los regímenes autoritarios de Asia oriental, donde los derechos individuales están subordinados a la autoridad del Estado, o donde se rechaza la separación iglesia-Estado.

Para estos países, la reivindicación occidental de dar una dimensión universal a su sistema de valores se percibe como una amenaza, especialmente cuando aceptarla supone cuestionar algunos cimientos del derecho internacional vigente hasta ahora, como la soberanía o la no injerencia en los asuntos internos. En este contexto, una intervención humanitaria podría ser interpretada como una nueva forma de imperialismo.

La guerra contra el terrorismo ofrece una buena oportunidad para reconducir la cooperación entre las grandes potencias, ya que a todas les afecta esta amenaza por su naturaleza transnacional.

Con todo, el mayor reto es el resurgir del islam, que se configura como un movimiento de masas, no necesariamente extremista. En el fondo de la cuestión, este renacimiento representa un rechazo a la modernidad entendida al modo occidental y un intento de presentar el islamismo como una alternativa de vida en el mundo moderno. El fundamentalismo, a veces identificado erróneamente con el islam político, ha ganado terreno en el mundo islámico desde la década de los setenta, incluso entre las clases sociales más formadas.

No es fácil incorporar a los Estados islámicos a la guerra contra el terrorismo yihadista, puesto que el resurgir islámico es ante todo un movimiento de rechazo a Occidente. Por ello, las coaliciones en que participan son débiles y, en muchos casos sólo aportan un apoyo pasivo.

En consecuencia, la guerra contra el terrorismo puede mejorar las relaciones entre Occidente, Rusia y China, pero puede conducir también a una confrontación con el mundo islámico si no se gestiona correctamente, imponiendo en las relaciones internacionales elementos del famoso “choque de civilizaciones” pronosticado por Huntington a finales del siglo pasado. La pesadilla de los EEUU sería un escenario en el que los regímenes amigos del mundo islámico fueran derrocados y sustituidos por regímenes antioccidentales, dispuestos a dar su apoyo a grupos terroristas y a jugar la baza del control del petróleo, lo que podría conducir a un conflicto por los recursos energéticos (Wijck, 2002: 87-90).

Opciones estratégicas

Para que la guerra contra el terrorismo sea eficaz se requiere un reenfoque importante, que tenga en cuenta aspectos conceptuales y de orden práctico, tales como las siguientes estrategias:

- 1) Desarrollar una estrategia militar de control en los Estados fallidos que los terroristas usan como santuarios. Esto implica que fuerzas de operaciones especiales lleven a cabo misiones de búsqueda y destrucción con el apoyo de fuerzas especializadas y de fuerzas aéreas.
- 2) Adoptar una estrategia de diplomacia coercitiva contra regímenes hostiles, presionándolos para disuadirlos de prestar su apoyo al terrorismo. Si no cumplen las demandas, habría que deponer estos regímenes, con todas las dificultades que esto supone. Esta estrategia implica desarrollar nuevas fórmulas para optimizar la forma en que se aplica la coerción.
- 3) Usar ampliamente métodos integrados de HUMINT para infiltrarse en las redes terroristas en los países amigos y destruir la infraestructura existente en su interior. Para ello hay que incrementar significativamente las capacidades HUMINT e intensificar la cooperación entre servicios de inteligencia.

- 4) Llevar a cabo una campaña para ganar los corazones y las mentes de la población islámica, lo que implica ganar su apoyo y abrir una brecha entre ella y los terroristas e insurgente.
- 5) Superar la confrontación cultural y abortar la posibilidad de un choque de civilizaciones. Si en los fundamentos del islam político se mantiene el rechazo a los valores occidentales, el uso de medios militares puede complicar el problema del terrorismo y profundizar en el choque de culturas.

2.3.3. Las “revoluciones” en el desarrollo del poder militar

En las últimas décadas se han desarrollado varias corrientes de pensamiento que plantean un nuevo enfoque de la evolución de las fuerzas armadas y de la forma en que se llevan a cabo las guerras. Todas ellas aceptan la hipótesis de que los cambios en ambas cuestiones no se han producido de forma lineal, sino que se han concentrado con mayor intensidad en determinados momentos históricos, por lo que sería adecuado hablar de “revoluciones”. Para desarrollar este tema, nos apoyaremos en la exposición de Baqués Quesada (Baqués, 2013).

El análisis de las propuestas más relevantes presentadas desde la segunda mitad del siglo pasado, apuntan esencialmente en dos direcciones para identificar los factores causales de estos fenómenos revolucionarios: unas privilegian el papel de las innovaciones tecnológicas como motor del cambio, mientras que otras sostienen la prevalencia de factores de carácter socio-económico que crean el sustrato para que se produzcan los cambios en el ámbito militar.

Uno y otro enfoque han acuñado términos diferentes aunque complementarios. Así Andrew Marshall introduce a mediados de la década de los noventa el concepto de “Revolución de los Asuntos Militares”, un nuevo paradigma que atribuye a una revolución militar una serie de elementos de cambio, no sólo de índole tecnológica, sino también organizativos y doctrinales. Los cambios tecnológicos tratan de conseguir una ventaja comparativa con las demás fuerzas armadas mediante la introducción de innovaciones en el equipamiento material que permiten derrotar al adversario más rápidamente, con más contundencia y con menos pérdidas. Los cambios organizativos pueden responder a

planteamientos de mayor eficiencia o a adaptaciones orgánicas para incorporar los cambios tecnológicos. Los cambios doctrinales buscan maximizar el potencial de los demás factores, determinando las formas de empleo óptimas de todos los demás factores.

El enfoque socioeconómico, iniciado por Clifford Rogers a principios de los noventa y perfeccionado por Knox y Murray, explica las “Revoluciones Socio-Militares” (RSM) y sostiene que su detonante es una compleja relación entre fuerzas armadas, sociedad y Estado, que Rogers define como “un cambio de época en la naturaleza de la guerra, con consecuencias que ese extienden a las estructuras sociales y al modo en que los Estados ponderan, adquieren y emplean el poder”⁸. La importancia de estos factores se pone de manifiesto en aquellas guerras en las que el vencedor no ha sido el contendiente con superioridad tecnológica, organizativa o doctrinal.

La combinación de ambos enfoques produce un enfoque coherente según el cual cada RSM puede impulsar o inducir diversas RMA, favoreciendo aquellas opciones tecnológicas, organizativas o doctrinales que están en sintonía o son más favorables a los factores éticos, sociológicos o ideológicos dominantes en cada momento histórico. Aplicada al contexto actual y de las últimas décadas (era post-industrial), la RSM vigente estaría caracterizada por tres grandes factores:

- a) La crisis del Estado-nación, inducida por la presión de actores infra y supra estatales, que se está traduciendo en cesiones de competencias a otras instancias, en una relativización del concepto de “soberanía” y, en algunos casos, en la aparición de actores armados no estatales que disputan la legitimidad a los gobiernos.
- b) La crisis del nacionalismo como ideología que sustentó la aparición del concepto de soldado como “ciudadano en armas” y, consecuentemente, el servicio militar obligatorio. En paralelo se están desarrollando valores

⁸ Otro exponente de este enfoque es el matrimonio Toffler que, a finales de los noventa propusieron su teoría de las revoluciones en forma de “olas” (agraria, industrial, del conocimiento), cada una de las cuales dio origen a una RSM con sus correspondientes RMA. Predijeron la entrada en la cuarta ola, caracterizada en lo tecnológico y social por el uso intensivo de la robótica y la tendencia a las “guerras virtuales”. Ver TOFFLER, Alvin y Heidi: *Las guerras del futuro*, Plaza y Janés, Barcelona, 1995.

alternativos que, en algunos casos, cuestionan instituciones tradicionales, como las fuerzas armadas.

- c) La recesión demográfica en las sociedades más avanzadas, con consecuencias asociadas como la doctrina de cero bajas y el rechazo generalizado a la guerra como alternativa para la resolución de conflictos.

Este conjunto de factores, convierte de facto a la RSM actual en una especie de contra-revolución militar, que está generando sus propias RMA, tendentes a compensar la reducción de efectivos en los ejércitos con avances tecnológicos, estrategias de prevención y gestión de conflictos y guerras asimétricas. Entre estas RMA, encontramos:

- a) El declive del reclutamiento militar obligatorio y el retorno de los modelos de ejércitos plenamente profesionales.
- b) El desarrollo de capacidades tecnológicas para llevar a cabo ataques en profundidad, basados en una mejora sustancial de los medios propios de vigilancia, reconocimiento y adquisición de objetivos, así como de los medios para batirlos con gran precisión y a una distancia segura para las fuerzas propias.
- c) La protección de las tropas propias y la reducción de daños colaterales (a no combatientes), como respuesta a una opinión pública más sensible a las pérdidas humanas. Esta tendencia sociológica está propiciando avances tecnológicos en dos líneas principales: la robótica, que apunta a la configuración de futuras unidades militares mixtas de seres humanos y robots, y las armas no letales o de baja letalidad.

2.4. LAS POLÍTICAS DE DEFENSA EN LA DETERMINACIÓN DEL PODER MILITAR

2.4.1. Concepto de política de defensa

La determinación del poder militar que requiere un Estado forma parte de las funciones de la política de defensa, una política pública dirigida a establecer *“los objetivos de la defensa nacional y las acciones y los recursos necesarios para*

alcanzar dichos objetivos” (Peña, 2013: 241). La defensa es una función primaria del Estado y un bien público puro, que solo puede proporcionar el Estado de forma permanente e indelegable. Para desarrollar este tema nos apoyaremos en la exposición de José Antonio Peña (Peña, 2013).

Las definiciones del concepto “política de defensa” son numerosas⁹, pero, en su conjunto hacen referencia a una función de protección de la vida, la libertad, la propiedad y el bienestar de la población de un país, de la integridad de su territorio, y de los intereses del Estado, incluyendo su propia existencia y los valores que determinan su identidad. Estos bienes generales pueden verse amenazados por fuerzas hostiles, tanto internas como externas o por factores sistémicos. En cuanto a los recursos puestos a disposición de esta política, suelen integrar tanto energías y fuerzas morales como recursos materiales de toda índole, entre los cuales se encuentra la fuerza militar.

En la actualidad, estas amplias definiciones se sitúan más bien en el ámbito conceptual de la “seguridad”, por lo que hoy día se prefiere el término “política de seguridad y defensa” para referirse a esta política pública, asumiendo que la defensa es el componente especialmente dirigido a afrontar situaciones de conflicto armado internas o externas¹⁰.

La política de seguridad y defensa está estrechamente vinculada, e incluso puede estar subordinada, a la política exterior del Estado. Este aspecto es

⁹ En España, el art. 2 de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, establece que la finalidad de la política de defensa es *“la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”*.

¹⁰ La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013) define la Seguridad nacional como *“la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”* (p. 7). En este contexto, establece que el objetivo de la Defensa nacional es *“hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios”* (p. 40).

especialmente relevante en el contexto de nuestro estudio, dado que la acción exterior de Unión Europea ha asumido importantes competencias de carácter supranacional. La integración en y la asociación con organizaciones de seguridad y defensa, tales como la OTAN, también tienen una notable influencia en la definición de estas políticas.

En comparación con otras políticas públicas, la política de seguridad y defensa en los países occidentales presenta algunas especificidades de interés para nuestro trabajo, entre las que podemos destacar (Peña, 2013: 243-244):

- a) Su elevada dependencia respecto a factores exógenos y coyunturales, procedentes en su mayor parte del contexto de seguridad internacional.
- b) La opinión pública, que generalmente admite la necesidad e importancia de esta política, pero que en la práctica tiende a subestimar las amenazas reales y, consecuentemente, a justificar inversiones en otros sectores que le afectan más directamente antes que en el de defensa.
- c) El alto grado de opacidad de algunos de sus procesos, que, por seguridad de la información, aportan escasa información al ciudadano y a los estudios académicos, generando déficits en la denominada cultura de defensa.
- d) La menor permeabilidad, en comparación con otras políticas públicas, a la influencia de los diversos actores, institucionales y no institucionales, involucrados en los procesos de definición de las políticas y estrategias y en la adquisición de capacidades, de forma que estos quedan fuertemente determinados por las élites políticas, las comunidades estratégicas, las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia y la industria de defensa.

2.4.2. Actores que participan en la elaboración de la política de defensa

La elaboración de la política de defensa es un proceso complejo en el que participan, como se ha dicho, una serie de actores que influyen en la selección de los asuntos de interés gubernamental y en la asignación de prioridades. El número y peso de estos actores depende notablemente de los países y de sus diferentes culturas de defensa. Por su especial significación, podemos destacar cuatro (Peña, 2013: 250-253):

- a) Los parlamentos, que, como actores institucionales, son los que detentan una mayor capacidad para influir sobre la agenda política de defensa de los gobiernos. En el caso de la UE, hay que considerar no solo los parlamentos nacionales, sino también el Parlamento Europeo y, en nuestro caso, la Comisión parlamentaria de Seguridad y Defensa (SEDE).
- b) Los medios de comunicación, tienen un papel singular que se ha visto incrementado con el desarrollo de las tecnologías de la información y las redes sociales, a través de las cuales ha aumentado la influencia de la opinión pública en los asuntos de defensa, especialmente los relativos a los conflictos armados (*efecto CNN, efecto YouTube*). Son también esenciales para incorporar los asuntos de defensa al debate público y para desarrollar y consolidar una cultura de defensa.
- c) Los grupos de interés económico, especialmente los relacionados con los mercados de defensa. Su impacto en el mercado laboral y su importancia decisiva en el ámbito de la investigación y la tecnología les convierten en interlocutores imprescindibles de los gobiernos. Al mismo tiempo, dado que los únicos clientes de este mercado son los ministerios de Defensa, que existe un importante control gubernamental sobre este tipo de empresas y productos, por lo que no son mercados de competencia perfecta, y el creciente carácter multinacional de las grandes corporaciones, nos encontramos con unos actores de importancia decisiva en el planeamiento y desarrollo de capacidades militares.
- d) Los movimientos sociales, en particular los de corte pacifista. Son también actores transnacionales cuya influencia social es creciente, especialmente en el medio y largo plazo. Bajo el lema *No a la guerra* y con el respaldo de manifestaciones masivas en todo el mundo, convocadas gracias a las modernas tecnologías de la información, han ido conformando en grandes sectores de la población actitudes generalmente contrarias al uso de la fuerza militar, sobre todo con carácter preventivo; por el contrario, en ocasiones, estas movilizaciones han reclamado la intervención militar en casos de injerencia humanitaria, invocando la responsabilidad de proteger.

2.4.3. Proceso de definición de una política de defensa

El proceso general de elaboración de una política de defensa es similar al que se sigue para definir otras políticas públicas y consta de una secuencia lógica de cinco fases (Peña, 2013: 246-262):

- 1) La definición de problemas de defensa.
- 2) El diseño de la agenda política de defensa.
- 3) La formulación de estrategias y adopción de decisiones.
- 4) La implementación de acciones.
- 5) La evaluación y retroalimentación.

La identificación de un asunto como de interés para la defensa no implica su inclusión automática en la agenda política de defensa, es decir, en la lista de problemas a los que el gobierno presta una atención seria y activa en el marco de esta política pública.

La finalidad de la primera fase es definir los asuntos que deberían incorporarse a la política de seguridad y defensa, entre ellos la determinación de las capacidades necesarias y posibles. Esto requiere la definición previa de los intereses de defensa y de los objetivos de defensa. Los primeros reclaman una confrontación de los objetivos generales del Estado con el contexto estratégico y, especialmente, con el diagnóstico de riesgos y amenazas que de él se derivan. En este proceso de definición, se han generalizado los análisis a largo plazo con un enfoque prospectivo, que generalmente se extiende hasta los 15-25 años futuros, un período muy relacionado con los ciclos de implantación de las reformas y nuevas capacidades necesarias.

La segunda fase está dirigida a seleccionar los asuntos identificados que se incluirán en la agenda política de defensa. Es aquí donde se concentra la influencia sobre el gobierno de los actores institucionales y no institucionales enumerados en el apartado anterior, cuyos intereses, argumentos y presiones determinarán el contenido de la agenda (asuntos y prioridades).

En la tercera fase se plantean las posibles soluciones para alcanzar los objetivos de defensa incluidos en la agenda. Las diferentes soluciones se concretan

en estrategias, que pueden valorarse en función de sus ventajas e inconvenientes. Dado que las estrategias representan un curso o camino para alcanzar el objetivo en el medio o largo plazo, los análisis de esta fase deben incorporar como en la primera un enfoque prospectivo, que permita determinar la evolución de cada estrategia y prever sus consecuencias. En el proceso de formulación de estrategias adquiere especial relevancia la participación de las llamadas “comunidades estratégicas”, formadas por redes de expertos procedentes de instituciones públicas y privadas, civiles y militares.

El proceso de toma de decisiones con el que finaliza esta fase depende del modelo decisional utilizado, que a su vez está condicionado por la cultura política y, en particular, de defensa de cada país. Esta diversidad se aprecia por ejemplo en la definición de las más recientes estrategias de seguridad nacionales de los países de nuestro entorno, en las que se observa una tendencia a aumentar la diversidad de los actores estatales y no estatales participantes en aras de un mayor consenso.

La fase de implementación comprende dos subfases: una de diseño, y otra de desarrollo y sostenimiento. En la primera, se articulan los medios y las medidas para desarrollar y sostener las estrategias adoptadas, que se concretan en las diferentes políticas (doctrina, organización, adiestramiento, recursos materiales, recursos humanos, infraestructuras, I+D, etc.). Estas políticas relacionan los recursos disponibles con los objetivos establecidos a través de planes y programas. En la subfase de desarrollo y sostenimiento, los actores específicos implementan los planes y programas, adaptándolos a los cambios de situación, en particular a las disponibilidades presupuestarias de cada período.

En la quinta y última fase del proceso se evalúan los resultados positivos y negativos de las acciones implementadas y se comparan con los objetivos establecidos, dándoles la difusión pertinente para que se obtengan lecciones aprendidas y se introduzcan, mediante un proceso cíclico, los oportunos reajustes y reformas en la política de defensa. En este punto tiene una importancia crítica la voluntad política de llevar a cabo evaluaciones objetivas e independientes pese a que las conclusiones obtenidas puedan ser criticadas. Entre las medidas que han adoptado algunos Estados para mejorar la eficacia y fiabilidad de esta fase está la

creación de agencias especializadas al servicio de las instituciones de control gubernamental (parlamentos y tribunales de cuentas) que, además de analizar las políticas públicas de defensa, presentan recomendaciones para mejorar la gestión.

3. LAS DIMENSIONES DEL PODER MILITAR

El poder militar se estructura clásicamente en tres “componentes” especializados en cada uno de los escenarios o espacios en que puede desarrollarse una confrontación militar: el terrestre, el naval y el aéreo. En tiempos más recientes, han aparecido otros dos espacios cuyo dominio es también objeto de la acción militar: el espacio exterior y el ciberespacio. Cada uno precisa de unas capacidades materiales y de unos desarrollos conceptuales y doctrinales para su empleo eficaz.

3.1. EL PODER MILITAR TERRESTRE

El componente terrestre del poder militar ha sido tradicionalmente considerado como el fundamental y más decisivo en el resultado general de una guerra convencional, pero su importancia hay que valorarla en función de los objetivos que se pretendan alcanzar. Cuando estos objetivos implican una ocupación del terreno o la reducción de la resistencia del adversario, su empleo se hace inevitable a pesar de los altos niveles de potencia que hoy pueden ejercer los componentes naval y aéreo. Para desarrollar este apartado nos apoyaremos en el trabajo de Baqués Quesada y Calvo Alberro (Baqués y Calvo, 2013: 149-154).

Hay varios parámetros que han permanecido constantes hasta ahora en el uso de la fuerza terrestre y que, en síntesis, son los siguientes:

- 1) La dependencia del apoyo logístico, que ha seguido una tendencia creciente a aumentar la complejidad de los recursos materiales, hasta el punto de que constituye el problema básico de cualquier operación militar.
- 2) La necesidad de atender dos misiones generales: combatir al adversario y controlar el territorio y la población local. Cada una requiere sus propios recursos humanos y materiales.
- 3) La necesidad de encontrar un equilibrio dinámico entre la concentración y la dispersión. Con la primera se pretende conseguir la superioridad local en el momento y en el lugar deseados y, en algunos aspectos, se facilita el apoyo logístico. Con la segunda, se reduce la vulnerabilidad y se amplía la presencia

sobre el terreno. Conceptos actuales como los de “swarming”¹¹ y “guerra en red” tratan de optimizar la aplicación combinada de ambas basándose en las nuevas tecnologías.

- 4) La dependencia de la tecnología, también con una tendencia creciente, aunque en menor grado que los componentes marítimo, aéreo, espacial o cibernético. Aunque siempre ha sido objeto de fuertes debates, generalmente se admite que la capacidad para adaptarse a las características particulares de cada situación tiene una importancia mayor que la superioridad tecnológica.
- 5) La combinación de diferentes funciones, principalmente de la maniobra y del fuego, ambas muy ligadas a la movilidad. El predominio de una u otra función da lugar a dos modalidades de guerra: la guerra de maniobra y la guerra de desgaste, que, cada vez más, inciden en los efectos psicológicos.

Ante la abrumadora superioridad tecnológica, organizativa o numérica de uno de los beligerantes, los conflictos más recientes se están desarrollando bajo estrategias asimétricas, muy relacionadas con las guerras de desgaste, que no busca la derrota del enemigo en términos materiales o físicos, sino morales, de forma que, desalentado, abandone la lucha.

La emergencia de estrategias asimétricas, basadas en la guerra de guerrillas, el terrorismo, la insurgencia, y, en ciertos casos, el combate convencional, están imponiendo una transformación del poder militar terrestre para adaptarse a la denominada “guerra híbrida”. Esta adaptación implica actuar en varias dimensiones. Una de ellas es sustituir las tradicionales fuerzas especializadas por unidades más versátiles y polivalentes, dotándolas de capacidades flexibles que les permitan operar en los diferentes ambientes de una guerra híbrida o de operaciones no bélicas (mantenimiento de la paz, estabilización, etc.), pasando de uno a otro con rapidez.

¹¹ El término “swarming” puede traducirse por “enjambre” y hace referencia a una táctica o estrategia aplicable a todo tipo de conflictos donde numerosos ataques de diferentes actores convergen sobre un mismo objetivo. Puede ampliarse la información en ARQUILLA, John y RONFELD, David: *Swarming & The Futur Conflict*, RAND, National Defense Research Institute, 2000. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/documented_briefings/2005/RAND_DB311.pdf

Otra dimensión es la informativa, que obliga a tener en cuenta el impacto de las operaciones sobre la opinión pública, que, gracias a las nuevas tecnologías y a la extensión de los medios de comunicación, tiene un acceso creciente y cada vez más directo a los escenarios de conflicto.

Por último, se está generalizando el uso de robots y de vehículos no tripulados para todo tipo de funciones en el campo de batalla. Esta innovación puede alterar profundamente la dinámica de las operaciones terrestres en plazos relativamente cortos.

3.2. EL PODER MILITAR NAVAL

Independientemente de otras consideraciones, la seguridad de los océanos tiene un interés especial para las grandes potencias, ya que aproximadamente el 90% del comercio mundial actual discurre por vías marítimas (Baqués y Calvo, 2013: 156-164).

La teoría clásica de la primacía del poder naval se debe principalmente al norteamericano Alfred Mahan, que centra su atención en los aspectos estratégicos en detrimento de los tácticos, por considerar que éstos cambian en función de los avances tecnológicos, mientras que los primeros son inmutables. Concede una gran importancia al alcance estratégico de las acciones navales sobre la política exterior y de defensa, mientras que su sensibilidad es escasa hacia las operaciones conjuntas y, en particular, hacia las anfibia. De acuerdo con sus tesis, el objetivo principal del poder naval es el control del espacio marítimo y de las principales rutas comerciales. Para realizarlo, la clave está en disponer de una flota con alta capacidad ofensiva y una red de bases navales en ultramar que permita el abastecimiento logístico de esa fuerza naval.

Los postulados de Mahan informaron en gran medida las estrategias marítimas de las grandes potencias hasta el fin de la Guerra Fría, pero han perdido parte de su vigencia en la nueva concepción del poder naval, más orientado hacia la proyección de fuerza sobre tierra y, consecuentemente, impregnado de una

fuerte visión de cooperación interejércitos. Bajo este nuevo enfoque, las principales acciones de las fuerzas navales actuales son las siguientes:

- a) El bombardeo naval sobre objetivos terrestres, apoyado en el empleo de armas de precisión como los misiles de crucero lanzados desde buques de superficie o desde submarinos, pero también más recientemente, en la recuperación de la artillería convencional, que, durante los años ochenta, fue sustituida en muchos buques por la filosofía “todo misiles”.
- b) Las operaciones anfibia, concebidas como asaltos con una envergadura muy inferior a la de los desembarcos a gran escala de la II Guerra Mundial y, sobre todo, sin exponer a los grandes buques anfibios al fuego enemigo, es decir, fuera de su alcance visual. Estos buques han evolucionado para convertirse en puestos de mando y plataformas desde las que se lanzan los medios navales y aéreos que participan en el desembarco.
- c) La infiltración desde el mar de unidades de operaciones especiales, realizada cada vez más desde submarinos.
- d) El combate en litoral, apoyado en buques especializados en la protección y defensa de las costas propias, especialmente contra “amenazas asimétricas” (terrorismo, piratería, narcotráfico), incluyendo la guerra de minas. Sus altas capacidades- armamento moderado, gran velocidad y agilidad, eficaces medios de detección y localización- y reducidas dimensiones, tripulación y coste hacen de ésta una solución versátil para muchos Estados.
- e) La guerra antiaérea, gracias a sofisticados sistemas de misiles antiaéreos de amplias prestaciones y una gama de alcances muy extensa, que permiten aplicar el concepto de “paraguas antiaéreo” con bastante eficacia, con capacidad para integrarse en el sistema general de defensa aérea.
- f) La guerra antisubmarina, que, tras un ingente desarrollo durante la Guerra Fría, parece haber perdido prioridad. No obstante, los avances tecnológicos en propulsión y ocultación, sugieren que el submarino seguirá siendo un arma con una alta capacidad disuasoria, que podría estar al alcance no sólo de las grandes potencias.

3.3. EL PODER MILITAR AÉREO

Tras unos antecedentes donde el bombardeo estratégico fue propuesto como el arma decisiva en una guerra convencional (Douhet, Seversky, Mitchell y Trenchard) y experimentado profusamente durante la II Guerra Mundial, el final de la Guerra Fría dio paso a un nuevo concepto basado en aviones híbridos, capaces de efectuar misiones como interceptores, como bombarderos e, incluso, como apoyo táctico a las fuerzas terrestres (Baqués y Calvo, 2013: 164-173).

La evolución de este tipo de aeronaves ha sido constante y sus prestaciones polivalentes han aumentado considerablemente, especialmente la autonomía, gracias al reabastecimiento en vuelo, y la precisión, mediante el empleo sistemático de armas guiadas, que han contribuido a reducir los daños colaterales sobre la población civil.

En conjunto, las modernas tendencias en el empleo del poder aéreo son las siguientes:

- a) La reformulación del poder aéreo, que mantiene su importancia estratégica, aunque reconociendo que por sí solo es insuficiente para la resolución decisiva de un conflicto. Se trata de conseguir “efectos estratégicos”, como proporcionar respuestas coercitivas de los gobiernos flexibles, ágiles, rápidas y a grandes distancias; atacar los sistemas de mando y control enemigos para desarticular su capacidad de respuesta, y debilitar la moral de las tropas enemigas.
- b) La extensión del empleo de aeronaves con tecnologías *stealth* (minimización de su firma radar), que optimizan su capacidad de infiltración y de sorpresa, y aumentan sus posibilidades de supervivencia al no ser detectados.
- c) La expansión de los medios no tripulados, que se revela como una de las revoluciones militares de los últimos años, con resultados exitosos derivados de su uso intensivo. Del “vehículo aéreo no tripulado” (UAV) se ha pasado al “sistema aéreo no tripulado” (UAS), concebido como una plataforma aérea que incorpora capacidades de inteligencia y ataque sin exponer la vida del personal que los controla.

- d) La recuperación del concepto de avión contrainsurgencia, poco sofisticado pero capaz de operar en escenarios poco preparados y con pocas exigencias de mantenimiento.

3.4. EL PODER MILITAR EN EL ESPACIO EXTERIOR

Desde la década de los sesenta, el espacio exterior puede considerarse una dimensión más de las operaciones militares, que está propiciando un nuevo desarrollo estratégico. El uso de esta dimensión, de forma similar a los espacios oceánicos, está sujeto a tratados internacionales¹² para garantizar su libre utilización y restringir su uso militar. En concreto, se prohíbe el despliegue de armas de destrucción masiva, pero se permite el de armas convencionales y la puesta en órbita de satélites de uso militar (Baqués y Calvo, 2013: 173-176).

Además de las trabas de orden jurídico, las capacidades tecnológicas y financieras limitan radicalmente las posibilidades de acceso al espacio exterior, de forma que sólo once Estados son actualmente autónomos para llevar a cabo esta empresa. Otras limitaciones de uso vienen impuestas por la gestión de las órbitas de los satélites, algunas de las cuales, como es el caso de las geostacionarias, están casi saturadas.

En la actualidad, las operaciones militares son fuertemente dependientes de la disponibilidad de satélites de comunicaciones, inteligencia y posicionamiento, que conceden una ventaja sustancial en el campo del mando y control y del guiado de armas. En consecuencia, proteger los satélites propios y neutralizar los del adversario se convierte en una capacidad militar esencial, capacidad que hoy día sólo han acreditado EEUU, China y Rusia.

La presencia de numerosos satélites de uso comercial (comunicaciones y observación) que son propiedad de empresas y no de Estados, facilita el libre acceso a una serie de capacidades (comunicaciones, observación, posicionamiento)

¹² Tratado del Espacio Exterior, suscrito en 1967 por EEUU, la URSS y Reino Unido, y actualmente ratificado por 97 Estados.

y las pone virtualmente al alcance de grupos terroristas que podrían usarlas con fines ofensivos.

En cuanto a los viajes espaciales tripulados, sólo EEUU, Rusia y China tienen esta capacidad. En estos momentos, los programas se centran en el uso compartido de la Estación Espacial Internacional con fines científicos, mientras EEUU y China planean viajes de mayor alcance a más largo plazo, que, en gran medida están sujetos al desarrollo de medios de propulsión más eficientes. En este contexto, tiene un interés estratégico singular el control de los denominados “puntos de Lagrange”, que son puntos del espacio donde la gravedad de dos astros se equilibra permitiendo el mínimo consumo energético, tanto para permanecer en una órbita estable como para trasladarse a otras trayectorias.

3.5. EL PODER MILITAR EN EL CIBERESPACIO

El intenso desarrollo de las TIC,s operado en las últimas décadas ha propiciado la aparición de una nueva dimensión en las operaciones militares que va más allá del tradicional concepto de “guerra electrónica” cuyo objetivo era el dominio del espacio “electromagnético” para proteger los sistemas propios de telecomunicaciones y radar y, en sentido contrario, neutralizar los del enemigo. El concepto actual, desarrollado en paralelo con la eclosión de las redes informáticas, contempla acciones destinadas a infiltrarse en los sistemas informáticos para causar daños, obtener información o inducir un funcionamiento anómalo. Teniendo en cuenta la alta dependencia de las TIC,s que tienen las sociedades desarrolladas para el normal funcionamiento de una gran número de servicios esenciales, pueden comprenderse las vulnerabilidades que se generan y el interés estratégico de controlar el ciberespacio (Torres, 2013: 331-348).

En 2010, EEUU reconocía que el ciberespacio es, desde el punto de vista doctrinal, un nuevo dominio de la guerra, tan crítico como lo son la tierra, el mar, el aire y el espacio exterior¹³.

¹³ *“As a doctrinal matter, the Pentagon has formally recognized cyberspace as a new domain of warfare. Although cyberspace is a man-made domain, it has become just as critical to military*

Aunque en los últimos años, los Estados y las organizaciones internacionales han venido prestando una atención creciente a este nuevo espacio estratégico incorporándolo a sus estrategias nacionales de seguridad, y a pesar de que las fuerzas armadas de muchos países han creado centros de mando y unidades operativas especializadas en la ciberdefensa, aún no se ha llevado a cabo un desarrollo estratégico similar al que existe para los otros componentes del poder militar. Esta falta de desarrollo se debe en parte a que falta experiencia en un enfrentamiento de estas características, lo que convierte a la ciberguerra en un espacio abierto a las especulaciones doctrinales y conceptuales.

Seguendo a R.A. Clarke, la ciberguerra puede definirse como *“cualquier penetración no autorizada por parte de, en nombre de, o en apoyo a, un gobierno en los ordenadores o las redes de otra nación, en la que el propósito es añadir, alterar o falsificar información o causar daños a, o perturbar el adecuado funcionamiento de, un ordenador, un dispositivo de red o los objetos controlados por el sistema informático”*.

Esta modalidad de enfrentamiento presenta algunas características singulares, entre ellas:

- a) Su alta capacidad para dañar los sistemas de supervisión, control y adquisición de datos, incluso en cantidades masivas, convirtiéndose en una amenaza potencialmente grave para la economía y el normal funcionamiento de una sociedad.
- b) Su alta dependencia del nivel tecnológico de los contendientes, siendo especialmente eficaz en conflictos donde uno de los contendientes es suficientemente dependiente de los sistemas de información, pero cuenta con una limitada capacidad de ciberdefensa.
- c) Su idoneidad de empleo en estrategias asimétricas, ya que es posible dotarse de capacidades ofensivas con inversiones muy bajas comparativamente con

operations as land, sea, air, and space”. LYNN, William J. III: “Defending a New Domain. The Pentagon's Cyberstrategy”, en http://www.defense.gov/home/features/2010/0410_cybersec/lynn-article1.aspx.

otras capacidades militares. Esta característica pone la ciberguerra al alcance de una gran diversidad de actores, aunque su empleo generalizado está fundamentalmente reservado a los Estados. Sin embargo, no se puede descartar el acceso de actores no estatales (terrorismo, crimen organizado) a capacidades de ciberguerra, aunque actualmente se encuentren en un nivel de amenaza menor.

- d) Su independencia de las distancias físicas, que se convierten en un factor irrelevante y conceden a la ciberguerra un alcance geográficamente global.
- e) La dificultad para atribuir responsabilidades a actores concretos en caso de ataques cibernéticos, debido a la posibilidad técnica de ejecutarlos desde plataformas dispersas por el planeta, incluso sin el consentimiento de sus propietarios, y a la dificultad de rastrear el origen para imputar culpabilidades.
- f) La posibilidad de infiltrar los sistemas enemigos con “bombas lógicas” o “puertas traseras”, que permanecen ocultas hasta el momento oportuno en que actúan sin dejar rastro.
- g) La compleja y encubierta interacción que se puede establecer entre Estados y actores no estatales; estos últimos pueden participar en la ejecución de ataques mediante acciones complementarias que eludan la responsabilidad de los Estados que les amparan y apoyan de forma directa o indirecta. Esto conduce a que determinados Estados puedan tolerar interesadamente ciertos niveles de ciberdelincuencia.
- h) La sutileza de algunas de sus acciones, que pueden tener graves efectos en la seguridad, pero pasar desapercibidas para el conjunto de la sociedad, dificultando la eficacia de las justificaciones que un gobierno pueda esgrimir para llevar a cabo acciones de represalia. Otras veces, los gobiernos prefieren ocultar o negar las agresiones cibernéticas que puedan sufrir para no revelar sus vulnerabilidades o generar alarma social.
- i) La alta dependencia de la sorpresa y el secreto para ser eficaces, lo que reduce la conveniencia de exhibir estas capacidades con fines disuasorios. Por otra parte, el conocimiento de esas capacidades por el adversario aumenta la probabilidad de que, aplicando las adaptaciones necesarias mediante ingeniería inversa, el atacado pueda reconducir las armas cibernéticas contra el atacante creador.

- j) Las lógicas del control mediante tratados y la disuasión, que han funcionado con éxito en el caso de las armas convencionales y de destrucción masiva, no son igualmente eficaces hasta el momento en el caso de las ciberarmas, ya que su carácter secreto, dificultades de control y la posibilidad de acceso a un amplio abanico de actores reducen los incentivos para aplicar estos instrumentos.
- k) La dificultad para separar lo público y lo privado, lo civil y lo militar, que actúan con lógicas y estatutos jurídicos diferenciados. Esta circunstancia dan un valor crítico a la cooperación entre los Estados, las agencias de seguridad y las empresas y otras organizaciones privadas.

Para responder a los retos del ciberespacio mediante una estrategia de seguridad, existen algunas consideraciones basadas en el desarrollo de la estrategia nuclear, que tienen en cuenta las importantes semejanzas encontradas al comparar ambos tipos de armas. Entre estas consideraciones están:

- a) La evidencia de que el cambio tecnológico transforma continuamente las bases conceptuales de la estrategia, lo que obligará a continuos reajustes de las ciberestrategias.
- b) El reconocimiento de que las nuevas tecnologías afectan a las relaciones entre civiles y militares, introduciendo complejos procesos de negociación para conciliar diferentes intereses y enfoques organizacionales a la hora de diseñar estrategias de seguridad efectivas. Estas dificultades se ven incrementadas a causa de los extensos usos civiles de las nuevas tecnologías.
- c) La posibilidad de que los diferentes actores, sin necesidad de cooperación, lleguen a soluciones similares en función de sus propios análisis y experiencias, propiciando así acuerdos internacionales globales sobre las grandes cuestiones de la ciberguerra.
- d) La dificultad de aplicar estrategias de disuasión, junto a la posibilidad de emplear técnicas diferentes a las de represalia.

4. CAPACIDADES MILITARES: CONCEPTOS Y CATEGORÍAS

4.1. LA CAPACIDAD MILITAR COMO CONCEPTO

El Ministerio de Defensa norteamericano define el término “*military capability*” como la aptitud para alcanzar un objetivo específico en guerra (ganar una guerra o una batalla, destruir un objetivo). Incluye cuatro componentes principales, que son la estructura de fuerza, la modernización, la disponibilidad y la sostenibilidad¹⁴.

- a) La estructura de fuerza es la cantidad, tamaño y composición de las unidades que constituyen las fuerzas armadas.
- b) La modernización está relacionada con el grado de sofisticación técnica de las fuerzas, unidades, sistemas de armas y equipamiento en general.
- c) La disponibilidad es la habilidad de las unidades para proporcionar las capacidades requeridas por sus jefes para ejecutar las misiones asignadas.
- d) La sostenibilidad es la habilidad para mantener el nivel y la duración de la actividad operativa necesarios para alcanzar los objetivos militares. Es una función derivada del mantenimiento de los niveles de disponibilidad de las fuerzas, el material y los abastecimientos necesarios para apoyar el esfuerzo militar.

El Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE considera que una capacidad es la aptitud para lograr el objetivo, finalidad o efecto deseado, a través de una combinación de medios (equipamiento, unidades preparadas, etc.) y de procedimientos (aplicación de conceptos y doctrinas) (EDA, 2008a, 12).

Cuando se empieza a aplicar el proceso denominado “Planeamiento Basado en Capacidades”, las fuerzas armadas españolas definen “capacidad” como “*el conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas*” (García Sieiro, 2006: 38).

A la hora de aproximarnos al concepto de “capacidades militares”, advertimos que este término coexiste con otros similares como “capacidades de combate” o

¹⁴ *Dictionary of Military and Associated Terms*. US Department of Defense 21 Mar, 2015.

“capacidades operativas”, que se utilizan a veces como sinónimos. En el año 2002¹⁵, el Ejército de Tierra español hizo un esfuerzo para definir sin ambigüedades cada uno de estos conceptos, esfuerzo en el que nos vamos a apoyar como punto de partida para esta aproximación conceptual.

4.2. CATEGORÍAS DE CAPACIDADES MILITARES

4.2.1. Capacidades militares

Por “capacidad militar” se entiende *“la aptitud, posibilidad o potencialidad de que gozan los elementos militares que les permite estar preparados para cumplir con éxito sus misiones mediante la aplicación de la estrategia militar. Estas capacidades no se enfocan específicamente a un cometido concreto, sino que en su conjunto suponen una serie de aptitudes que permitirán afrontar las necesidades que conllevan los intereses nacionales”*. Es importante resaltar que estas capacidades *“no se enfocan específicamente a un cometido concreto, sino que dotan a la organización militar [en su conjunto], de una serie de aptitudes generales que permiten afrontar todas las amenazas posibles”*.

Las capacidades militares *“se desarrollan por medio de sistemas de fuerzas armónicamente concebidos a través de la integración, en la proporción necesaria, de fuerzas terrestres, navales y aéreas, concentrando el esfuerzo en lo esencial, persiguiendo la eficacia y la complementariedad, evitando redundancias y facilitando la mutua cooperación en la acción conjunta en el ámbito nacional y la interoperabilidad en el marco aliado. Así aparecen unas capacidades militares conjuntas y otras capacidades militares específicas de cada Ejército”*.

Las capacidades militares se identifican a partir de las misiones generales que se encomiendan a las fuerzas armadas, y de las amenazas, riesgos y desafíos que deben afrontar en su cumplimiento. Estos ítems se definen en las estrategias de seguridad y defensa (y en sus revisiones periódicas), que deberían orientar la determinación de las capacidades militares necesarias.

¹⁵ DIDOM: *Las capacidades*, Conceptos derivados 09/02, MADOC, 2002.

En un contexto de seguridad compartida, la definición de las capacidades militares propias debe estar correlacionada con las de los socios y aliados. Esta cualidad es de vital importancia para garantizar la interoperabilidad de las fuerzas armadas de diferentes Estados u organizaciones. En el caso particular de la Unión Europea, interaccionan tres contextos diferentes de definición de capacidades militares: el propio de cada Estado, el de la UE y el de la OTAN.

El marco de referencia para la definición y el desarrollo de capacidades sería en cada Estado su estrategia de seguridad nacional; en la UE, la Estrategia Europea de Seguridad, y, en la OTAN, su Concepto Estratégico¹⁶.

A título orientativo, en 2002 el Ejército de Tierra español identificó 17 capacidades militares que debía adquirir para cumplir la totalidad de las misiones que, previsiblemente, podrían encomendársele:

- 1) Mando y control, es la capacidad “que permite, en tiempo oportuno, la toma de decisiones en el ámbito político y militar, haciendo posible a los mandos militares la dirección y control de las fuerzas”.
- 2) Reconocimiento y alerta, es la capacidad “para observar sistemáticamente el espacio aéreo, las áreas de superficie o bajo superficie, lugares, personas, objetos y objetivos a fin de controlar los cambios o movimientos significativos desde el punto de vista militar”.
- 3) Apoyos de inteligencia, es la capacidad que permite “el análisis, elaboración y difusión de datos obtenidos sobre un adversario o adversarios potenciales y áreas operacionales, que sirven para apoyar en la formulación de directrices y planes militares, tanto a nivel nacional como combinado, y para el planeamiento y conducción de respuestas militares”.
- 4) Instrucción, adiestramiento y enseñanza militar, es la capacidad que permite adquirir y mantener el “estándar exigido para la preparación y capacidades operativas de fuerzas OTAN, nacionales y multinacionales, mediante la práctica, ejercicio, instrucción y evaluación”.
- 5) Defensa NBQ, es la capacidad para proteger contra los efectos de las armas nucleares, biológicas y químicas, permitiendo que los individuos sobrevivan

¹⁶ Ver Iniciativa de Capacidades de Defensa, Washington, diciembre 1999.

y que las unidades mitiguen los efectos de esas armas y puedan continuar su misión.

- 6) Operaciones especiales, es la capacidad para realizar “operaciones no convencionales, clandestinas o encubiertas, incluyendo las conducidas en territorio fuera de control, llevadas a cabo por fuerzas especialmente organizadas, adiestradas y equipadas”.
- 7) Guerra electrónica, es la capacidad que permite explotar el espectro electromagnético, abarcando “la interceptación e identificación de las emisiones electromagnéticas, el empleo de la energía electromagnética, incluyendo la energía dirigida, para reducir o impedir el uso hostil de dicho espectro, así como las acciones para asegurar su uso efectivo por fuerzas amigas”.
- 8) Interdicción, es la capacidad para llevar a cabo “operaciones conducidas por fuerzas aéreas, terrestres y/o marítimas para destruir, desorganizar, neutralizar o retrasar la potencia militar de un adversario antes de que pueda ser utilizada de forma efectiva contra fuerzas amigas”.
- 9) Apoyo logístico, es la capacidad para realizar “acciones militares y de apoyo civil relacionadas con el movimiento y sostenimiento de fuerzas para asegurar la capacidad de desplegar, reforzar y mantener el nivel necesario de potencia combativa requerido para cumplir las misiones”.
- 10) Proyección, es la capacidad para “proyectar el poder militar, en tiempo y lugar crítico, para llevar a cabo el apoyo necesario para conseguir los objetivos de la Alianza”.
- 11) Operaciones conjunto-combinadas, es la capacidad para planear y conducir “operaciones llevadas a cabo por fuerzas militares de dos o más naciones, en las que participan elementos de más de un ejército”.
- 12) Operaciones terrestres, es la capacidad para realizar “operaciones conducidas por fuerzas terrestres contra una fuerza terrestre adversaria, con el fin de alcanzar y mantener el grado de control deseado dentro del área de responsabilidad”.
- 13) Operaciones aéreas, es la capacidad para desarrollar “actividades dirigidas contra las capacidades ofensivas y defensivas de un adversario, incluyendo capacidades de misiles balísticos y guiados, con la finalidad de defender

cualquier territorio, bien sea amigo, o en el que hayan sido desplegadas fuerzas aliadas para ciertas operaciones, o bien a las fuerzas propias, para alcanzar y mantener el grado deseado de control del aire”.

- 14) Operaciones navales, es la capacidad para desarrollar “actividades conducidas por fuerzas aeronavales, de superficie, submarinas o anfibas para alcanzar y mantener el grado deseado de control del mar, y para apoyar operaciones terrestres y aéreas según se requieran”.
- 15) Supervivencia, es la capacidad que permite “la protección del personal y los medios, así como conseguir que las acciones del enemigo afecten en el menor grado posible a la actividad propia”.
- 16) Generación de fuerzas, es la capacidad para “poner a disposición de los mandos militares las fuerzas necesarias para el cumplimiento de una misión, incluyendo las medidas apropiadas para su sostenimiento”.
- 17) Colaboración con autoridades civiles, es la capacidad que posibilita realizar “actividades de las fuerzas armadas en apoyo de organismos civiles”.

4.2.2. Capacidades operativas

Las “capacidades operativas” son *“las aptitudes que deben tener las unidades orientadas al logro de un efecto estratégico, operacional o táctico. Se generan mediante una combinación de personal, adiestramiento, equipos, logística y estructura, asentados sobre conceptos y doctrina”*.

Las capacidades operativas se modulan cualitativa y cuantitativamente mediante los medios, la orgánica y la preparación de cada unidad. La tendencia actual es la polivalencia en el sentido de diseñar unidades cuyas capacidades operativas les permitan participar en una gama cada vez más amplia y variada de operaciones. Siguiendo esta tendencia, el Ejército de Tierra español ha comenzado a implementar en 2015 las “Brigadas operativas polivalentes” (BOP).

La determinación de las capacidades operativas se realiza para cada unidad, en función del tipo de operaciones y cometidos que se le pueda encomendar, de los efectos que se pretenden obtener y de los espacios o ambientes específicos en que deba desenvolverse (desierto, selva, montaña,...).

Para identificar las capacidades operativas es esencial disponer de una visión global y realista, no sólo de la tipología de las operaciones posibles, sino también del marco general en que se desarrollará el empleo de la fuerza, es decir “el combate”. Para aproximarnos a las características de este marco general, vamos a basarnos en los denominados “conceptos de combate” definidos por el ejército de tierra español¹⁷, los cuales, en conjunto, describen las características del combate futuro. A partir de esos conceptos se determinan las capacidades operativas que deben adquirir las unidades de la fuerza para conseguir una ventaja potencial sobre el adversario. Conocidas las capacidades necesarias, se diseñan los procesos de transformación que hay que desarrollar para alcanzarlas.

Los conceptos de combate son un paso intermedio para llegar a las capacidades operativas requeridas. Antes de definirlos, hay que elaborar una hipótesis sobre el marco de referencia en un horizonte temporal futuro entre diez y veinte años, cuyas variables fundamentales serán, entre otras:

- a) Las amenazas y riesgos para la seguridad percibidos.
- b) Las restricciones y limitaciones que el contexto socio-político-económico impone a las fuerzas armadas.
- c) La naturaleza del conflicto futuro.
- d) Los avances tecnológicos esperados.
- e) Los escenarios de actuación más probables.
- f) El tipo de operaciones que deberán llevar a cabo para cumplir sus misiones.

A partir de este marco de referencia, el Ejército de Tierra español identificó los siguientes seis “conceptos para el combate”:

- 1) Mando en la batalla.
- 2) Espacio de batalla.
- 3) Concentración de esfuerzos.
- 4) Apoyo logístico.
- 5) Protección de la fuerza.
- 6) Proyección de la fuerza.

¹⁷ MADOC: *Conceptos para el combate*, diciembre 2002.

Cada uno de estos conceptos fue definido, descritas sus variables principales, identificadas las capacidades operativas necesarias, y deducidas, con una visión sistémica, las implicaciones para cada uno de los subsistemas funcionales del sistema "Ejército".

4.2.3. Capacidades de combate

La capacidad de combate es *"la aptitud de la que dispone una organización operativa para cumplir la misión encomendada. Esta capacidad no es un conjunto de características o grupo de potencialidades diferentes enfocadas a cumplir una misión, sino el resultado de la combinación de diversos factores que en mayor o menor medida dotan a la organización operativa considerada para cumplir su misión"*.

Aunque utilice el mismo término, la capacidad de combate no pertenece a la misma categoría semántica que la capacidad militar y la capacidad operativa; en ese sentido no es un tipo de capacidad militar, sino *"la aptitud que tiene una Unidad que le permite cumplir su misión. Se compone de la moral y de la potencia de combate. Aplicado a una unidad propia o enemiga, se refiere al número y Estado del personal, cantidad y tipo de abastecimientos, armamento, equipo, vehículos y posibilidades logísticas"*.

La capacidad de combate no es fácil de medir, pues intervienen muchas variables, algunas intangibles (como la moral del personal), pero existen procedimientos para cuantificarla de forma relativa, es decir, a efectos de poder comparar unas unidades con otras. En la práctica esta capacidad se asocia a un nivel o grado de disponibilidad para llevar a cabo determinadas operaciones en una situación concreta, por lo que se gradúa con términos como "total", "crítica", "agotada", vinculados a un cierto porcentaje del total.

Para los propósitos de esta tesis, nos interesa especialmente el concepto de "capacidades militares" y, en algunos casos, el de "capacidades operativas", recordando que las primeras *"deben ser obtenidas por el conjunto de la organización militar considerada, mientras que las segundas, al pretender un efecto*

táctico, operacional o estratégico, son aptitudes de las unidades u organizaciones operativas”.

El Libro Blanco de la Defensa, publicado en 2000 por el Gobierno español describe las características generales de las fuerzas armadas españolas, que podrían asimilarse a las capacidades militares (MDE, 2000: 89-90). Estas características son:

- Calidad humana.
- Disponibilidad.
- Flexibilidad.
- Movilidad estratégica.
- Capacidad de enfrentamiento.
- Supervivencia.
- Capacidad de acción sostenida.
- Capacidad de Movilización.

Estas características se ven potenciadas por los siguientes factores multiplicadores de efectividad:

- Superioridad de información.
- Acción conjunta.
- Interoperabilidad.
- Tecnología avanzada.

5. PLANEAMIENTO, EVALUACIÓN Y EMPLEO DE LAS CAPACIDADES MILITARES

5.1. EL PLANEAMIENTO A LARGO PLAZO.

5.1.2. El planeamiento a largo plazo de la defensa (LTDP)

El planeamiento de la defensa es un área muy compleja pero vital para el diseño de una defensa futura eficaz y eficiente. Su finalidad es garantizar que un Estado dispone de todos los elementos requeridos para llevar a cabo los cometidos necesarios en toda la gama de misiones que debe afrontar para su defensa.

El planeamiento de la defensa a largo plazo (LTDP, *Long Term Defence Planning*), también llamado planeamiento estratégico, es un proceso interdisciplinar compuesto por muy diversas actividades, cuya finalidad es determinar las fuerzas, medios, recursos y capacidades genéricos de los que debe dotarse un Estado para cumplir el espectro de tareas y de escenarios que puedan encomendarse a la defensa en un horizonte futuro. Su dificultad radica en la naturaleza contingente de ese futuro, siempre sujeto a incertidumbre.

El desarrollo del LTDP exige una estrecha cooperación entre diferentes actores: analistas de defensa, mandos militares, autoridades políticas, asesores especializados, etc. Esta cooperación es primordial para el éxito de todo el proceso, teniendo en cuenta que, a pesar de la ayuda que puedan prestar las técnicas metodológicas empleadas, siempre habrá que recurrir también a la creatividad de los participantes, razón por la que muchos consideran que tiene más de arte que de ciencia (Stojkovic y Dahl, 2007: 7 y 9).

Podemos admitir que una organización militar es un sistema social complejo diseñado para operar en condiciones dinámicas e inestables. El desarrollo de este sistema es normalmente producto de su adaptación a un entorno cambiante. Como en cualquier organización, la gestión de unas fuerzas armadas lleva aparejado un proceso de planeamiento, organización, conducción y control del trabajo de sus

miembros y del empleo de todos los recursos de la organización para alcanzar los objetivos preestablecidos.

La gestión de la Defensa tiene algunas características singulares. En primer lugar, sus objetivos son definidos por las autoridades políticas, con lo cual los gestores solo son responsables de cumplir los objetivos, pero no de fijarlos. Una segunda característica es el fin social, no lucrativo, de la defensa. En tercer lugar, los gestores de la Defensa deben usar con eficiencia los recursos que les asigna el Gobierno de la nación. Por último, las acciones y recursos necesarios para alcanzar los objetivos fijados dependen de decisiones adoptadas por las instituciones estatales que definen la política de defensa (Stojkovic y Dahl, 2007: 8; Peña, 2013: 241).

La primera etapa de un proceso de gestión es el planeamiento, que, básicamente, consiste en establecer metas y objetivos, estrategias para alcanzarlos, y planes para desarrollar las estrategias mediante la integración y coordinación de todas las actividades de la organización. No hay que confundir las metas con los objetivos, aunque es frecuente que ambos términos se empleen como sinónimos. Las metas tienen un carácter ambiguo, no están acotadas y su medición es difícil o imposible. Los objetivos, que son más específicos, están claramente definidos y son medibles y alcanzables en relación con el estado final deseado hacia el que se dirige la organización. Las estrategias son las “rutas” que se van a utilizar para alcanzar determinadas metas y objetivos; su enfoque es general y no descienden al detalle de las actividades, que es el objeto de los planes (Stojkovic y Dahl, 2007: 9).

Aplicado a la defensa y referido a un horizonte temporal, el LTDP es “un proceso que investiga entornos operativos futuros y desarrolla un plan de desarrollo de la estructura de fuerzas para adaptar mejor la organización de la defensa a dichos entornos, teniendo en cuenta un marco de restricciones, entre ellas las financieras” (Bakken, 2003: 3). De forma más flexible y breve, también se podría definir como “el proceso para definir los objetivos a largo plazo de la defensa y una estrategia para lograrlos” (Stojkovic y Dahl, 2007: 9). De ambas definiciones se deduce que este proceso tiene un fuerte componente político, que debe ser equilibrado con la objetividad y rigor de una herramienta técnica.

Otro aspecto destacado es la importancia del horizonte temporal de planeamiento. Normalmente se distingue entre corto, medio, y largo plazo, aunque los períodos considerados en cada categoría difieren en función del contexto de aplicación. Por ejemplo, algunos autores consideran que el planeamiento a más de 5 años vista es largo plazo; para otros, como la OTAN, se sitúa entre los 10 y los 30 años (Stojkovic y Dahl, 2007: 10; Bakken, 2003: 3).

La evolución incierta y, a veces, rápida del contexto de seguridad y de las coyunturas políticas y económicas, ha propiciado en el pasado un debate de defensa excesivamente basado en las amenazas a corto plazo y en los costes de la defensa, argumentos que se resumen en la idea “si no hay amenaza, ¿para qué gastar?”. Sin embargo, estos planteamientos no se compadecen con los largos plazos y elevados costes necesarios para desarrollar unas capacidades de defensa eficaces.

Un LTDP presenta las siguientes ventajas:

- Permite una revisión periódica de las misiones de la Defensa, sobre la que fundamentar unas metas y objetivos coherentes y realistas y un ajuste o reformulación de las estrategias para alcanzarlos.
- Promueve el desarrollo de la Defensa en la dirección deseada, evitando efectos no deseados.
- Fomenta la consideración de situaciones de contingencia y ayuda a preparar respuestas para afrontarlas, aumentando la probabilidad de éxito gracias a una mejor comprensión de los riesgos.
- Aumenta la concienciación sobre las fortalezas y debilidades de la Defensa frente a un entorno cambiante.
- Permite un análisis profundo de las capacidades de defensa que ayuda a una toma de decisiones basada en prioridades.
- Optimiza los sistemas, estructuras y procesos de la Defensa.
- Establece un enlace con el planeamiento a largo plazo en los ámbitos político y financiero.

Un LTPD tienen que ser flexible, práctico y útil para servir de guía en el desarrollo, implementación y evaluación del nivel siguiente de planes y programas de Defensa (Stojkovic y Dahl, 2007: 11).

Enfoques del LTDP

No existe consenso sobre el mejor método para el LTDP. Los enfoques o puntos de vista son numerosos, variados y cubren la totalidad del proceso. Algunas aproximaciones al proceso de planeamiento basadas en herramientas tecnológicas y en la experiencia histórica son las siguientes¹⁸:

- El planeamiento descendente.
- El planeamiento en un entorno de recursos limitados.
- El optimismo tecnológico.
- La reducción de riesgos.
- El planeamiento incremental.
- La extensión histórica.

Otro grupo de aproximaciones se centran en algunos elementos concretos del planeamiento (amenazas, escenarios, capacidades) que actúan como “motores” o “conductores” a lo largo del proceso. Los más conocidos son:

- a) El planeamiento basado en la amenaza. Se inicia con la identificación de los potenciales adversarios y la evaluación de sus capacidades. Las necesidades cuantitativas y cualitativas de la defensa se deducen tomando como criterio la derrota del enemigo. Fue el enfoque común durante la Guerra Fría.
- b) El planeamiento basado en escenarios. Emplea un conjunto de hipótesis que representan situaciones (escenarios) en las que serían empleadas las fuerzas armadas. Cada situación se especifica mediante parámetros del entorno y operativos. Las capacidades necesarias se deducen evaluando la aptitud de las fuerzas para cumplir las misiones preestablecidas. Se diferencia del planeamiento basado en la amenaza en que incluye, además de situaciones de

¹⁸ Puede encontrarse una breve presentación de cada enfoque en (Bakken, 2003: 3-4 y Stojkovic y Dahl, 2007: 12).

confrontación bélica, situaciones de emergencia humanitaria y otros escenarios de riesgo.

- c) El planeamiento basado en capacidades. Requiere un análisis funcional de las operaciones futuras probables, a partir del cual se identifican las capacidades necesarias para cumplir las misiones encomendadas a las fuerzas armadas. Estas características se determinan sin tener en cuenta amenazas o condiciones específicas. El resultado no son sistemas de armas o estructuras de fuerzas, sino funciones o cometidos que han de desempeñarse asociados a las capacidades genéricas necesarias para cumplirlos.

Cada uno de los métodos enumerados tiene ventajas e inconvenientes, por lo que, en la práctica, no se suele utilizar una única aproximación, sino una combinación de varias (Bakken, 2003: 4; Stojkovic y Dahl, 2007: 13).

Las variables empleadas en el LTDP

Considerado como un problema de análisis, la variable independiente en el LTDP son los “fines” de la Defensa; las variables dependientes son los “modos” y los “medios”. A continuación se definen cada una de ellas:

Los “fines” de la Defensa son los productos (funciones operativas) que proporciona en relación con los intereses, valores y metas nacionales, tanto en situaciones de paz, como en crisis o guerra. Pueden identificarse con los objetivos estratégicos de mayor nivel. Los responsables últimos de definir esta variable son los gobiernos y los parlamentos. Algunos valores que puede adoptar son disuasión, defensa del territorio, participación en operaciones de paz, apoyo a las autoridades civiles, etc.

Los “modos” de la Defensa describen cómo se van a emplear los “medios” para cumplir los “fines”. Están relacionados con los conceptos de empleo de la fuerza militar, considerados en sus niveles más altos (estratégicos y operacionales). La responsabilidad de definirlos corresponde a los decisores políticos asesorados por los expertos militares. Algunos ejemplos de los valores que podría adoptar esta variable son actitud estratégica ofensiva o defensiva, autodefensa o defensa cooperativa, etc.

Los “medios” son los instrumentos para alcanzar los “fines”. Aunque su determinación requiere amplios conocimientos técnicos militares, con frecuencia existe una importante participación política, ya que de ellos dependen fundamentalmente los costes de la defensa. Sus valores se refieren a las capacidades cuantitativas y cualitativas de los diversos componentes de la fuerza militar: terrestre, naval, aéreo, nuclear, de operaciones especiales, ciberdefensa, etc.

El LTDP establece la “ecuación” que relaciona estas tres variables: a través de los “modos” se busca el equilibrio o adaptación entre “fines” y “medios”. Si no se consigue este equilibrio, aparece un desfase entre ambos, que debe ser asumido por los responsables de la Defensa como un riesgo en su gestión (Stojkovic y Dahl, 2007: 13-15).

El LTDP también puede interpretarse como el instrumento que traduce la política de defensa a un concepto de defensa y a una estructura de fuerza, a partir de los cuales se derivan los planes y programas de actividades a medio y corto plazo (Bakken, 2003: 5).

El contexto del LTDP

El desarrollo de la política de defensa puede asimilarse a un proceso dinámico, que es pilotado por la estrategia de defensa, impulsado por los avances tecnológicos, condicionado por las restricciones políticas y económicas y, en cierto modo, sujeto a las percepciones e intereses de los diferentes actores participantes. Su objetivo es hacer coincidir las capacidades necesarias con las capacidades posibles (Stojkovic y Dahl, 2007: 15).

Como puede apreciarse en la [Figura 1.1](#), el LTDP es solo uno de los componentes de este proceso, que convierte los objetivos globales de la Visión de Defensa en instrumentos operativos para definir la estructura de la fuerza, y que transforma los conceptos generales de fuerza en planes para el desarrollo de estructuras concretas (Bakken, 2003: 5).

La figura muestra también los factores contextuales (*inputs*) que influyen de forma predominante en cada etapa del proceso: el entorno estratégico, los

recursos económicos, los recursos tecnológicos y la estructura de fuerza preexistente. A continuación, se describe cada uno de ellos de forma más explícita (Bakken, 2003, 6-7).

La definición de la política de defensa comienza con una evaluación de los posibles entornos estratégicos futuros, que se confrontan con los objetivos nacionales superiores de proteger a sus ciudadanos, su territorio, sus intereses y sus valores. Esta confrontación orienta las responsabilidades encomendadas a la defensa y los resultados esperados. El siguiente paso conduce a una identificación y descripción de las posibles amenazas y de los adversarios potenciales para determinar los objetivos que, frente a estos desafíos, debe alcanzar la defensa, tanto en lo relativo al territorio nacional como a las operaciones exteriores de gestión de crisis.

Los objetivos de defensa permiten deducir directrices políticas sobre los objetivos de fuerza y las responsabilidades y compromisos que deben asumirse en las operaciones extraterritoriales. A partir de estas directrices, se avanza en la definición de los potenciales adversarios, las zonas geográficas y la naturaleza de los potenciales conflictos y operaciones en las que las fuerzas militares pueden verse implicadas. También se deducen consideraciones sobre los acuerdos de defensa colectiva y las responsabilidades nacionales que pueden asumirse dentro de estos acuerdos, especialmente en lo relativo al esfuerzo que puede llevarse a cabo en las operaciones exteriores.

Es habitual apoyar este análisis del entorno estratégico con la definición de escenarios. Esta herramienta facilita la transformación de las directrices políticas al “formato” LTDP, que permitirá la evaluación de las diferentes opciones sobre conceptos y estructura de fuerza. La función de los escenarios no es predecir el futuro, sino identificar variables e interacciones en un marco concreto y global de futuros probables. Esto permite establecer una base para la reflexión y el aprendizaje organizacional mediante procedimientos para generar y compartir ideas creativas. La incertidumbre que acompaña al futuro y la naturaleza compleja de las operaciones militares obliga a establecer múltiples escenarios, por lo que la selección de los más adecuados es una decisión crítica. Esta selección debe

permitir identificar el espectro completo de las potenciales misiones futuras, sus prioridades y toda la gama de sus objetivos. El conjunto de escenarios resultante debe ser coherente con los desafíos de seguridad identificados en la fase inicial.

Un factor contextual esencial para el LTDP son las estimaciones sobre los recursos económicos futuros, y más concretamente sobre los presupuesto de defensa. Este dato va a determinar el volumen de la fuerza de defensa, así como su nivel tecnológico y su grado de disponibilidad. Una correcta evaluación de los gastos de defensa estimados y las expectativas sobre los presupuestos de defensa futuros es un factor crítico para garantizar el éxito del planeamiento a largo plazo. Como es difícil establecer hipótesis fiables en los presupuestos cuando se trabaja con previsiones entre 10 y 30 años, es necesario que los planes diseñados permitan adaptarse a cambios significativos del contexto económico sin poner en riesgo la consecución de los objetivos de defensa.

La dimensión tecnológica del contexto influye en el LTDP como un factor externo, pero, al mismo tiempo, considerada como capacidad I+D, es una de las variables internas del propio proceso de planeamiento a largo plazo. Los cambios en la tecnología que pueden afectar a las capacidades de la fuerza deben ser tenidos en cuenta en el planeamiento con un triple enfoque: como oportunidades para desarrollar nuevas capacidades de defensa, como generadores de amenazas porque pueden proporcionar nuevas capacidades a los potenciales adversarios, y como generadores de nuevas exigencias de interoperabilidad entre las fuerzas propias y las fuerzas de los socios y aliados. Por todo ello, hay que considerar como un elemento principal del LTDP el análisis de las tendencias en el desarrollo tecnológico y de los potenciales efectos de las tecnologías disruptivas, que influyen notablemente en la evaluación coste-eficacia de las diferentes opciones de capacidades de defensa.

El último factor contextual que el LTDP debe tener en cuenta es la estructura actual de fuerza y los programas de defensa en curso o comprometidos, ya que habitualmente las plataformas y sistemas de armas militares tienen una vida de varias décadas y el desarrollo de nuevo equipo exige también largos plazos. La evolución de la política de defensa puede conducir a escenarios donde estas

capacidades, existentes o en fase de adquisición, queden obsoletas en relación con los nuevos objetivos de defensa o bien dejen de ser rentables en futuras evaluaciones de coste-eficacia. La consideración de estos riesgos es un aspecto crítico del proceso LTDP que obliga a elaborar planes suficientemente “resistentes” a cambios importantes en las hipótesis asumidas.

Modelo de proceso de LTDP

Los diferentes países y organizaciones de seguridad y defensa han desarrollado diferentes modelos para desarrollar el proceso de planeamiento a largo plazo de la defensa. Cada uno presenta ventajas y desventajas a la hora de integrarlos en un modelo “universal”, ya que responden a las peculiaridades de cada actor. A los efectos de nuestro estudio, se presentan dos modelos similares, avalados por la experiencia de la OTAN, que incorporan las mejores aportaciones de otros modelos.

El *Handbook of Long Term Defence Planning* (Bakken, 2003: 9-15) muestra el modelo de la [Figura 1.2](#), que describe las principales actividades del proceso y las interacciones entre ellas.

Este modelo cíclico o realimentado consta de las siguientes etapas, que se describen con detalle en el capítulo 4 de la citada publicación:

- 1) Definición de las variables de entrada. Estas variables son la política de defensa, el desarrollo de escenarios, la evaluación del entorno estratégico y las fuerzas actuales y previstas.
- 2) Desarrollo de las opciones de campaña. Esta fase requiere un profundo análisis de las amenazas y de los adversarios potenciales para detallar hasta donde sea posible sus capacidades y su posible actuación en los diferentes niveles de conducción de las operaciones. a partir de este conocimiento hay que determinar las misiones o tareas que hay que asignar a los elementos de la fuerza propia que participarían en cada opción de campaña.
- 3) Propuesta de fuerzas. Es el punto de partida para diseñar la estructura de fuerza a lo largo de las etapas 4 a 9. Cada escenario considerado requiere diseñar una óptima estructura de fuerza.

- 4) Evaluación coste/eficacia. La finalidad de esta etapa es optimizar las propuestas de fuerzas mediante un proceso iterativo que normalmente incluye un análisis de la sensibilidad de cada propuesta frente a las incertidumbres relativas a la amenaza, en entorno y las posibles coaliciones. La evaluación debe contemplar las diferentes fases de una operación, desde la generación de fuerzas hasta su despliegue completo, incluyendo las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad en la zona de operaciones, las rotaciones necesarias, el mando y control y la adquisición de información.
- 5) Evaluación de la concurrencia de escenarios. Se trata de valorar la capacidad para conducir simultáneamente varios escenarios en diferentes zonas de operaciones. Esto requiere el análisis de numerosas combinaciones de escenarios y de misiones, para lo cual se utilizan programas informáticos y procesos iterativos.
- 6) Estructuración de la fuerza. En las etapas anteriores se ha determinado la estructura de fuerza óptima en términos de coste/eficacia y teniendo en cuenta todos los escenarios, las opciones de operaciones simultáneas, la rotación de fuerzas y las limitaciones en la gestión de personal. Pero, normalmente, se requiere un ajuste más detallado para operacionalizar el diseño cuantitativa y cualitativamente. El resultado es la fuerza total final.
- 7) Coste de la fuerza total. Aunque el coste de la fuerza ha sido una de las variables utilizadas en las etapas anteriores para optimizar la fuerza, se requiere un análisis más detallado para valorar el coste de la fuerza total con una perspectiva a largo plazo.
- 8) Compensaciones riesgos/costes. El resultado de las etapas anteriores ha sido la estructura total de fuerza más económica para alcanzar los objetivos de planeamiento de la defensa, pero no está garantizado que este resultado sea asequible. Es necesario reexaminar cada escenario y cada misión asignada a la fuerza, para adaptarlos a las posibilidades económicas. En algunos casos será necesario eliminar escenarios, lo cual conlleva aceptar unos riesgos más altos en la defensa. En esta etapa es fundamental el buen juicio y la cooperación leal entre planificadores de defensa y decisores políticos para reducir las posibles opciones.

- 9) Evaluación del desarrollo de la estructura. Una vez tomada la decisión, se presenta la estructura de fuerza recomendada, en forma de plan para su desarrollo, donde se explicitan las unidades orgánicas necesarias y las inversiones en programas para generarlas. Esta fase corresponde al planeamiento a medio y corto plazo.
- 10) Realimentación. Todo el proceso de LTDP tiene un carácter iterativo y bidireccional. Por ello, el producto final de este proceso se aplica como una nueva entrada en la definición de los objetivos de defensa y en las propuestas de fuerza futura.

Tomando como base este modelo y otros desarrollados posteriormente, Stojkovic y Dahl proponen otro modelo que ofrece una visión alternativa más genérica del LTDP. Este modelo está basado en el planeamiento basado en amenazas, capacidades, escenarios y recursos, de forma que su punto de partida sería la evaluación de los futuros riesgos y amenazas, continuaría con una definición de las capacidades futuras en función de diferentes escenarios, cuyo desarrollo debería ser coherente con los recursos disponibles. El modelo consiste también en un proceso iterativo, cuyas etapas, secuenciadas según se muestra en la [Figura 1.3](#), son las siguientes (Stojkovic y Dahl, 2007: 15-31):

- 1) Análisis de las directrices políticas.
- 2) Evaluación del entorno.
- 3) Análisis de la misión.
- 4) Desarrollo de situaciones de planeamiento.
- 5) Determinación de los requisitos de capacidad.
- 6) Evaluación de capacidades.
- 7) Desarrollo de las opciones.
- 8) Selección de la solución.

Entre las ventajas de este modelo se encuentran su carácter descendente (*top-down*), la facilidad para evaluarlo, la facilidad para el análisis cuantitativo, y la definición nítida de los procesos internos con sus entradas y salidas. Su utilidad ha sido contrastada en las revisiones de los requisitos de defensa de la OTAN (Stojkovic y Dahl, 2007: 16).

5.2. LA VALORACIÓN NETA (*NET ASSESSMENT*) COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

5.2.1. Qué es la Valoración Neta

El término *Net Assessment*, que vamos a traducir como “Valoración Neta” es una metodología desarrollada para la ayuda a la toma de decisiones, que proporciona un marco de análisis general de un escenario de confrontación entre dos actores (Estados, alianzas, organizaciones, empresas,...).

Como “entradas”, la *Valoración Neta* usa datos e información de amplia disponibilidad; como “salidas” o resultados crea ideas estratégicas para lograr una ventaja decisiva sobre el adversario (Bracken, 2006: 100).

Dado el nivel de discreción con que se realizan las *Valoraciones Netas*, son pocos los detalles sobre su implementación que pueden obtenerse en fuentes abiertas y, como afirman algunos autores, sigue teniendo algo de misterio (Heng, 2007: 423). Por el contrario, no es escasa la bibliografía de corte académico que trata sus aspectos generales y de la que pueden extraerse algunas conclusiones introductorias.

Más que una ciencia o un arte, la *Valoración Neta* es una “habilidad práctica” y, como tal, quienes la aplican pueden mejorar sus destrezas metodológicas con el aprendizaje y la experiencia. Aunque por su finalidad está emparentada con otras metodologías, como el planeamiento estratégico, la investigación operativa o el análisis de sistemas, no se debe confundir con ellas (Bracken, 2006: 91).

Un error frecuente es confundir la *Valoración Neta* con una evaluación de la amenaza. La *Valoración Neta* se centra en la comparación relativa entre las fuerzas militares de ambos bandos, mientras que la evaluación de la amenaza sólo representa las capacidades absolutas de cada una de las partes, mediante una ecuación sencilla basada en la fórmula de capacidades más intenciones. Esta valoración en términos absolutos resulta insuficiente para el propósito de la *Valoración Neta*, que es relacionar en términos comparativos. El objeto básico de la *Valoración Neta* es la interacción entre los dos contendientes, no sólo su evaluación estática.

Hay que diferenciar también la *Valoración Neta* del planeamiento estratégico por capacidades, metodología que aboga por el desarrollo de una amplia gama de capacidades para su empleo en operaciones de paz, contrainsurgencia, ataques de precisión,... e incluso, guerra a gran escala, abarcando todas las respuestas que podrían ser necesarias frente al amplio espectro de desafíos de seguridad del contexto histórico en que se lleva a cabo el análisis. Por el contrario, la *Valoración Neta* examina las interacciones estratégicas que pueden generarse en situaciones de conflicto dentro de ese contexto histórico (Heng, 2007: 424-425).

Para una primera definición, elegimos la del Dept^o de Defensa de EEUU, quizás el organismo que más se ha esforzado en desarrollar y aplicar esta metodología. En una de sus directivas, establece que “*el término ‘Valoración Neta’ se define como el análisis comparado de lo militar, lo tecnológico, lo político, lo económico, y de otros factores de los que depende la capacidad militar relativa de los países. Su finalidad es identificar problemas y oportunidades que merezcan la atención de los altos funcionarios de defensa*” (USDoD, 2009: 1).

La *Valoración Neta* ofrece un procedimiento más completo que el que ofrecen otras metodologías para representar al adversario, ya que extiende el análisis a la totalidad de sus dimensiones y permite conocer las relaciones sistémicas en las que se basa su comportamiento y su capacidad para desarrollar la confrontación. Estos planteamientos son esenciales en un contexto de seguridad y defensa como el actual y el futuro, donde es previsible que la mayor parte del conocimiento disponible sobre el adversario no estará bien definida.

Tras haber acreditado su utilidad durante la Guerra Fría, la *Valoración Neta* se presenta hoy como una metodología que sigue siendo válida, aunque necesita ser adaptada a las nuevas amenazas y desarrollar nuevas herramientas, modelos y técnicas capaces de aplicar los principios básicos de la *Valoración Neta* al nuevo contexto de seguridad y defensa. Según esta apreciación, forma parte del nuevo “entorno de conocimiento” que requieren los decisores políticos para entender al adversario. Un entorno caracterizado por la necesidad de integrar múltiples fuentes de información junto con análisis cooperativos para:

- Identificar nodos y vulnerabilidades que puedan usarse en las operaciones militares basadas en efectos.
- Reconocer los objetivos, intenciones, fortalezas y debilidades del adversario.
- Generar conocimiento y comprensión que pueda ser utilizado para predecir los efectos de las actuaciones diplomáticas, informativas, militares y económicas del gobierno de un Estado.
- Determinar lo que más valora el adversario y cómo influir sobre ello de forma decisiva (Heng, 2007: 431-432).

Como síntesis, hemos elaborado una definición que trata de “componer” las aportaciones de diferentes autores y que recoge los principales aspectos de la *Valoración Neta* en su aplicación al ámbito de la seguridad. Es la siguiente:

La *Valoración Neta* es un marco de análisis que admite un doble enfoque, estático y dinámico. Desde el punto de vista estático, consiste en el análisis comparado de los factores militares, tecnológicos, políticos, económicos y de otra índole que determinan las capacidades militares de un adversario en relación con las capacidades propias, dentro de un contexto definido por unas condiciones y unos objetivos políticos concretos. Su finalidad es proporcionar una visión imparcial y objetiva de las fortalezas y debilidades de ambos bandos ante eventuales confrontaciones militares, teniendo en cuenta las tendencias a largo plazo. Desde el punto de vista dinámico, consiste en desarrollar y evaluar un modelo de cómo los actores enfrentados interaccionan entre sí, explorando las predicciones del modelo en diferentes escenarios (Heng, 2007: 426).

5.2.2. Cuál es el ámbito de aplicación de la *Valoración Neta*

La *Valoración Neta* tiene su origen en la necesidad de integrar en un mismo marco de análisis dos estrategias confrontadas, tomando en consideración el conjunto de las acciones de ambos bandos. Su finalidad es proporcionar a los decisores políticos unos análisis objetivos de cómo son las fuerzas propias comparadas con las de posibles adversarios, tanto en una confrontación a corto como a largo plazo, teniendo en cuenta la inteligencia disponible. Esto implica identificar las vulnerabilidades y debilidades del enemigo en comparación con las

fortalezas y ventajas propias, así como la interacción de unas con otras (Heng, 2007: 92-93).

Aunque no de forma exclusiva, la *Valoración Neta* se ha venido aplicando intensamente en el ámbito de la seguridad y la defensa, y, más concretamente, en el análisis para la toma de decisiones en determinados conflictos, generalmente de larga duración, donde existe una fuerte interacción estratégica entre organizaciones tan complejas como son las fuerzas armadas (Bracken, 2006: 92).

Una de las aplicaciones fundamentales de la *Valoración Neta* durante la Guerra Fría fue realizar medidas y predicciones de los equilibrios militares globales y regionales (OTAN-Pacto de Varsovia, URSS-China, y otros). Progresivamente, en estos cálculos se fueron introduciendo modelos matemáticos y ordenadores. Los analistas norteamericanos produjeron *Valoraciones Netas* militares conjuntas, mientras que los académicos prestaron mayor atención al cálculo de las ratios de capacidades. Estos estudios se dirigieron hacia un problema muy concreto y singular: la “característica particular de la confrontación militar en Europa Central, que era la alta concentración de fuerzas terrestres mecanizadas (blindadas) en ambos bandos, apoyadas por un gran cantidad de helicópteros de ataque y aviones de caza”. En estos estudios, se evaluaron las posibles debilidades y fortalezas asociadas a un enfrentamiento Este-Oeste, tales como el mando y control; los efectos de los ataques aéreos sobre las bases militares; la calidad de los sistemas antiaéreos; los daños causados en cada salida y las cargas útiles de los aviones de apoyo táctico; las tasas de acierto de los armas del Pacto de Varsovia, y otros factores. En definitiva, se hizo un esfuerzo para medir “científicamente” la potencia de combate de las fuerzas enfrentadas (Heng, 2007: 428-429).

En el mundo del siglo XXI, las fortalezas que demostró la *Valoración Neta* durante la Guerra Fría podrían convertirse en sus debilidades. La cuestión es determinar si esta metodología sigue siendo eficaz cuando, en lugar de aplicarse a grandes ejércitos convencionales, hay que aplicarla al terrorismo yihadista o a un movimiento insurgente como el de Iraq, es decir, a amenazas que no despliegan unas capacidades militares cuantificables susceptibles de ser computadas científicamente. Las relaciones de fuerza o las reglas matemáticas ya no son tan

productivas como antaño sobre la forma en que podría desarrollarse el conflicto. Además, la *Valoración Neta* sigue adoleciendo de una cierta incapacidad para medir y cuantificar de forma fiable cuestiones subjetivas, como son las percepciones y las motivaciones, con el agravante de que, posiblemente, las motivaciones de los terroristas y de los insurgentes sean aún más difíciles de evaluar que las de Estados enemigos (Heng, 2007: 431).

El concepto de la *Valoración Neta* ha sido objeto de un renovado interés en los últimos años, aplicándose con un formato “dinámico” a conflictos recientes, como los de Afganistán, Iraq e Irán. Esta corriente revisionista acepta que la *Valoración Neta* apunta a dos preocupaciones generales: comprender y pronosticar una confrontación estratégica prolongada e identificar las fortalezas y debilidades relativas de ambos bandos. Por ello, sus defensores afirman que sigue siendo, si no un marco universal, sí un marco útil para análisis de seguridad y defensa.

En los últimos tiempos, se está haciendo un esfuerzo para adaptar la *Valoración Neta* al entorno estratégico actual y futuro, asumiendo que sus premisas fundamentales siguen siendo válidas para realizar análisis de seguridad rigurosos, aunque admitiendo que sus fórmulas tradicionales necesitan ajustes para seguir siendo eficaces frente a amenazas no estatales, globalizadas e inciertas.

En particular, la *Valoración Neta* sigue ofreciendo una gran flexibilidad para adaptarse a los retos de seguridad con los que se ha iniciado el siglo XXI, sobre todo en el análisis de la naturaleza y del comportamiento del adversario en enfrentamientos prolongados; no obstante, en comparación con su uso durante la Guerra Fría, los métodos específicos para aplicar sus principios básicos están aún por desarrollar (Heng, 2007: 424).

Inicialmente, habría que hacer una reorientación de la *Valoración Neta* desde la interacción estratégica entre Estados hacia la confrontación prolongada con actores no estatales (terrorismo, insurgencia, delincuencia organizada,...). En particular, en la lucha contra el terrorismo, la *Valoración Neta* debería no sólo ayudar a diferenciar la naturaleza del enemigo para identificar sus vulnerabilidades, sino que también es deseable una visión a largo plazo de cómo evoluciona la interacción paso a paso con los terroristas.

Algunos autores reclaman que “los decisores deberían volver a lo básico, recuperar los principios antiguos de la *Valoración Neta* y desechar las hipótesis de los casos más desfavorables como un fundamento del análisis de seguridad”.

Hay que reconocer que muchas preguntas siguen sin respuesta. Sería muy oportuno que hubiera contribuciones académicas más detalladas sobre cuál es la mejor manera de adaptar las metodologías específicas, los modelos formales o las técnicas a la aplicación de la *Valoración Neta* en estas nuevas circunstancias. En el futuro, la *Valoración Neta* puede seguir siendo una metodología pertinente y relevante como marco analítico general, teniendo en cuenta que las guerras se ganan, no con “optimismo”, sino “comprendiendo la naturaleza de los enemigos que afrontamos”. Esta sigue siendo la principal lección de la *Valoración Neta* (Heng, 2007: 439).

Dando por sentado que la *Valoración Neta* conserva su utilidad para evaluar a largo plazo las confrontaciones con Estados (Irán, Corea del Norte, China), se ha dicho que su principal reto es afrontar los problemas de analizar a un actor no estatal, del que se tiene un conocimiento muy impreciso, como el caso del enemigo en las guerras contra el terrorismo y contra la insurgencia iraquí, dos conflictos a los que se ha aplicado esta metodología. La eficacia de su aplicación ha sido objeto de numerosos artículos en revistas especializadas, como paradigmas de lo que puede aportar este marco de análisis en el contexto actual. A título de ejemplo, se comentan seguidamente algunas conclusiones en relación con su empleo como marco de análisis en la lucha contra el terrorismo yihadista.

Aplicación en conflictos asimétricos

En relación con este conflicto, Tom Ridge afirma que “tenemos que realizar lo que los estrategas llaman *Valoración Neta*. Debemos comparar las capacidades y las intenciones de nuestro enemigo con nuestras fortalezas y vulnerabilidades, sólo entonces podremos desarrollar la respuesta estratégica más efectiva”. Con este fin, la Comisión del 11-S recomendó establecer un Centro Nacional contra el Terrorismo para “desarrollar *Valoraciones Netas* comparando las capacidades e intenciones del enemigo con las defensas y contramedidas de los EEUU”. Pero estas cuestiones presentan algunas dificultades metodológicas para combatir el

terrorismo de EEUU (2003), como reconoce la Estrategia Nacional de Seguridad cuando afirma que “la naturaleza clandestina de estas organizaciones [terroristas] impide un análisis sencillo de sus capacidades e intenciones. La clásica *Valoración Neta* del enemigo basada en el número de carros de combate, aviones o barcos no es aplicable a estos actores no estatales”, lo que implica una actualización y adaptación de sus premisas y sus métodos (Heng, 2007: 432-439).

El *American Enterprise Institute* (julio 2007) propone la *Valoración Neta* como marco conceptual adecuado para comprender la lucha contra el terrorismo y predecir su desarrollo, a falta de otros modelos suficientemente aceptados. No puede dar respuesta a todo o aportar soluciones plenamente satisfactorias, pero puede, como marco analítico, destacar las cuestiones importantes y los asuntos que deben tenerse en cuenta.

Scherr y Griffin proponen dos características relevantes: la primera, que la visión a largo plazo de la *Valoración Neta* es muy adecuada para un conflicto prolongado como es la guerra contra el terrorismo, dado que su atención se centra en la evolución global de la confrontación estratégica. En este sentido, la *Valoración Neta* permite obtener un cuadro estratégico de las fortalezas, las debilidades y la dirección futura del conflicto, por encima de los detalles del día a día.

Richard Jackson, aceptando que las percepciones y cálculos obtenidos en estas evaluaciones pueden estar distorsionados, reconoce que la lógica contra el terrorismo de EEUU sufre de “una serie de incomprensiones y de interpretaciones incorrectas acerca de la naturaleza y las características del terrorismo”. Entre ellas, estaría una sobreestimación del riesgo de uso de las armas de destrucción masiva o la discutible idea de que *Al-Qaeda* es una organización coherente con proyección global. En este contexto, la *Valoración Neta* puede ayudar a obtener una visión más realista y mejor argumentada intelectualmente para definir los procesos de política contraterrorista.

Otra cualidad demostrada por la *Valoración Neta* en este campo es su flexibilidad para ser aplicada en diferentes niveles de análisis, desde el ámbito local al global. Por ejemplo, una evaluación sobre la naturaleza de *Al-Qaeda* sugiere

que no se trata de una sólida organización monolítica, sino más bien de un conglomerado de entidades filiales que van desde los yihadistas globales, con sueños maximalistas de un califato islámico y acceso a las ADM, hasta grupos objetivos menos ambiciosos, de carácter nacional o local. Cada una de estas facciones tendría diferentes intenciones, capacidades y motivaciones.

En resumen, la *Valoración Neta* puede ser adaptada a la guerra contra el terrorismo, pues sus principios básicos siguen siendo pertinentes. Lo que se necesita son mayores esfuerzos para desarrollar técnicas específicas diseñadas para aplicar esos principios a este tipo de guerra. Aunque no sea infalible, la *Valoración Neta* ayuda a proporcionar un marco para llevar a cabo análisis integrados y globales a largo plazo de un desafío terrorista prolongado, valorando los cambios en sus fortalezas y debilidades.

5.2.3. En qué consiste la *Valoración Neta*

Existen al menos dos modalidades de *Valoración Neta*. Una de ellas, consiste en medir de forma global el poder militar relativo de los Estados en situaciones de confrontación. En consecuencia, la *Valoración Neta* es esencialmente una recopilación de inteligencia sobre los enemigos potenciales, que se procesa y compara con las fortalezas y debilidades propias, y trata de poner a disposición de los decisores políticos una información “integrada” objetiva y fiable.

La otra versión de la *Valoración Neta* consiste en desarrollar análisis militares precisos y dinámicos, que incluyen modelos para predecir el resultado de enfrentamientos entre fuerzas y determinar su eficacia en escenarios de combate específicos. Por lo tanto, esta modalidad se interesa, sobre todo, por la manera en que interaccionan en combate las fuerzas militares (Heng, 2007: 424).

Las perspectivas o enfoques metodológicos de la *Valoración Neta*

En una primera aproximación, podríamos afirmar que la *Valoración Neta* consiste en la aplicación sistemática y abierta de una serie de perspectivas o enfoques que pretenden abarcar las diversas dimensiones de la confrontación objeto de estudio. Vamos a examinar seguidamente cada una de estas perspectivas:

- a) Una de las perspectivas características de la *Valoración Neta* es la consideración del tiempo. Muchos problemas de seguridad nacional se desarrollan con dos ritmos temporales. Uno es el ritmo normal de las noticias que hay que gestionar en el día a día; el otro va acompasado con los cambios en la administración política (las legislaturas). Entre las principales contribuciones de la *Valoración Neta* está la toma de conciencia sobre los períodos de tiempo en que se desenvuelve la confrontación: cambios que son imperceptibles en un día, producen efectos importantes vistos con una perspectiva temporal más larga. Por ejemplo, la *Valoración Neta* fue el primer marco teórico que identificó correctamente la importancia de Asia como área de confrontación estratégica, estudiando durante años los procesos de adquisición de armas de largo alcance por algunos países (Bracken, 2006: 94).

Normalmente, la *Valoración Neta* aplica una visión a largo plazo de confrontaciones prolongadas, como lo fue la Guerra Fría y como, actualmente, está siendo la guerra contra el terrorismo. Para ello, hay que examinar la evolución de los factores que afectan a dicha confrontación, poniendo de relieve las oportunidades, los problemas y las tendencias que se generan o pueden generarse. Este planteamiento permite a los decisores políticos mirar hacia adelante y anticiparse a cuestiones como las reacciones del adversario y su adaptación en respuesta a los movimientos propios (Heng, 2007: 425).

La *Valoración Neta* advierte sobre el peligro de “salir del paso” en la gestión de problemas importantes aunque puedan no parecerlo. Esta actitud conduce a decisiones a corto plazo, sujetas, más a la política inmediata y las presiones financieras del momento, que al entendimiento de las interacciones que existen entre los medios y los fines. De esta forma, existe el riesgo de que las decisiones que en un momento determinado parecen adecuadas, puedan conducir a un desastre al cabo de un período suficientemente largo. Como enfoque metodológico, la *Valoración Neta* trata de prever a donde pueden conducir las decisiones tomadas por conveniencia administrativa. La habilidad que requiere es desarrollar el hábito de preguntarse “¿a dónde llevarán a mi organización las tendencias actuales si no hago nada?” Esta clase de pensamiento es muy diferente a la de concentrarse en los desafíos inmediatos,

como por ejemplo la habitual reducción de costes a corto plazo (Bracken, 2006: 95-96).

- b) Otra perspectiva que se tiene en cuenta son las percepciones. La *Valoración Neta* concede gran importancia a las percepciones sobre el poder. No sólo importan las relaciones de fuerzas, sino también las percepciones de estas fuerzas. Esto es fundamental para comprender los cambios de poder que se producen en el tiempo, cambios que, con frecuencia no son evidentes pero cuyos efectos son reales, ya que las percepciones siempre van retrasadas respecto a los cambios geopolíticos. Esta tendencia se advierte con frecuencia en los análisis de los medios de comunicación, los creadores de opinión y los líderes políticos distorsionando su visión de la realidad geopolítica (Bracken, 2006: 94).

Scherr y Griffin afirman que “Una *Valoración Neta* no es sólo un intento de calcular las fortalezas y debilidades que cada lado presenta ante su adversario, sino más bien y más propiamente, es un esfuerzo para determinar las capacidades del otro percibidas por cada parte en términos relativos”. Ambos autores proponen una técnica para llevar a cabo sistemáticamente todos los cruces de percepciones posibles entre dos actores enfrentados: es la denominada “Azul y Rojo”. Esta técnica consiste en adoptar todas las combinaciones posibles sobre los puntos de vista de ambas partes enfrentadas: Azul con Azul (A-A), Azul con Rojo (A-R), Rojo con Rojo (R-R) y Rojo con Azul (R-A), donde Azul representa el bando propio y Rojo, el adversario, incluyendo los aliados de cada uno. En síntesis,

- Una evaluación A-A identificaría las fortalezas y debilidades de los aliados propios respecto al conflicto analizado.
- Una evaluación A-R establecería la percepción del bando propio sobre los adversarios, sus capacidades y su impacto en las situaciones locales.
- Una evaluación R-A sería la inversa de la anterior, es decir una estimación de la percepción que tiene el adversario sobre las fortalezas y debilidades del bando propio.

- La evaluación R-R examina la percepción del adversario sobre sí mismo y sobre sus aliados. Un estudio de este tipo podría ayudar a descubrir la fortaleza de la colaboración entre el adversario y sus aliados, así como sus divisiones internas (Heng, 2007: 433-434).
- c) La *Valoración Neta* tiende a estudiar cuestiones importantes pero que se pasan por alto normalmente. En la seguridad nacional hay muchos problemas de este tipo, que están poco estudiados. Con frecuencia, las herramientas metodológicas para analizarlos no son lo más importante, lo fundamental es identificarlos. Esto contrasta con la tendencia habitual de analizar exhaustivamente una y otra vez algo ya conocido. Para lograrlo, la *Valoración Neta* incentiva el pensamiento creativo y heterodoxo (Bracken, 2006: 95).
- d) Un aspecto adicional al que la *Valoración Neta* presta atención son las dinámicas del comportamiento burocrático, que no siempre son tenidas en cuenta cuando se aplican otras técnicas como la investigación operativa y el análisis de sistemas, ya que tienden a distorsionar las técnicas de optimización empleadas en estas aproximaciones. En la actualidad, las instituciones de defensa de potencias como China, India, Irán, Israel y otras están inmersas en importantes transformaciones organizacionales y de personal, que incluyen la incorporación de tecnología avanzada en sus fuerzas militares. Estas transformaciones están siendo gestionadas cada vez más por nuevas burocracias, que elaborarán las futuras estrategias. Para aplicar esta perspectiva de la *Valoración Neta* se requiere habilidad para reconocer la influencia de las dinámicas burocráticas (Bracken, 2006: 96-97).
- e) Una dimensión fundamental en el análisis de la *Valoración Neta* es la dimensión estratégica. Aunque tenga en cuenta las estrategias, la *Valoración Neta* no se puede confundir con el planeamiento estratégico. De hecho, en sus informes no suele recomendar una estrategia determinada, ya que considera que esta función corresponde a los decisores políticos, sino que su objetivo es definir las características que debería cumplir una buena estrategia.

Una de las aportaciones singulares de la *Valoración Neta* al análisis estratégico es su idea de que las estrategias son multifacéticas, ya que han de abarcar muchos aspectos que deben integrarse armónicamente como un todo. Si no

tenemos en cuenta esta perspectiva, el análisis estratégico puede convertirse fácilmente en algo tan abstracto como una declaración de intenciones, en lugar de la especificación de los medios que conducen a los fines deseados. La idea más valiosa de la *Valoración Neta* es que la estrategia es más que el mero enfrentamiento entre rivales. En realidad, existen múltiples factores implicados en la confrontación y el enfrentamiento es sólo uno de ellos. Centrarse únicamente en este aspecto oculta otros factores importantes que también determinan la estrategia (Bracken, 2006: 98).

- f) Una última perspectiva es valorar las asimetrías de las estrategias. Las estrategias asimétricas obligan a describir de qué forma un competidor difiere del otro, por ejemplo, en su forma de usar la tecnología o en su cultura estratégica. La *Valoración Neta* pone gran énfasis en la consideración de estas diferencias, empezando por reconocer su existencia, ya que, con frecuencia es un primer paso importante para comprender las oportunidades y vulnerabilidades de cada contendiente (Bracken, 2006: 97).

Estas seis perspectivas y sus habilidades asociadas son importantes, pero es su aplicación combinada lo que distingue a la *Valoración Neta* de otros marcos de análisis.

Las técnicas auxiliares

Además de las perspectivas que, aplicadas de forma integrada, hacen de la *Valoración Neta* un marco general de análisis, hay que considerar las técnicas auxiliares a las que esta metodología puede recurrir para el análisis de problemas concretos. Estas técnicas son herramientas de trabajo que actúan de forma transversal sobre las seis perspectivas enunciadas.

El diseño de escenarios, los juegos de guerra, los análisis de tendencias, y, compatible con todos ellos, la simulación, son las técnicas más ampliamente utilizadas por la *Valoración Neta*. Una característica común de estas herramientas es que no requieren una gran estructuración del problema antes de su aplicación. En cambio, otros métodos de optimización, como el análisis de sistemas, requieren una notable estructuración antes de acometer el análisis. Esta condición no es

necesaria en la mayoría de los problemas que se estudian en la *Valoración Neta*, al menos para obtener una primera aproximación (Bracken, 2006: 98).

La *Valoración Neta* no suele usar modelos matemáticos complejos de ordenador para comprender un problema. Desde una perspectiva de *Valoración Neta*, muchos de estos modelos resultan engañosos porque, en general, no tienen en cuenta las complejas relaciones que existen entre las variables en el mundo real, y lo que persiguen es facilitar la modelización del problema más que representar esas relaciones reales.

Tampoco es partidaria de hacer una distinción rigurosa entre análisis cuantitativo y cualitativo, porque, habitualmente, esto genera modelos más complejos, cuyos contenidos y variables probablemente sean incomprensibles para la mayor parte de los observadores. En lugar de modelado complejo y pensamiento simple, la *Valoración Neta* intenta un modelo simple y un pensamiento complejo. La filosofía de la *Valoración Neta* es usar modelos simples, datos y tendencias, y, una vez relacionados, pensar con profundidad sobre su significado y sus implicaciones (Bracken, 2006: 99-100).

A título de ejemplo, durante la Guerra Fría las herramientas analíticas más famosas que se desarrollaron fueron los “indicadores de potencia de fuego” y el indicador ADE (División Acorazada Equivalente) utilizados en el sistema de índices WEI/WUV aplicado para medir la eficacia de las armas y comparar unidades. Otros modelos como el *Attrition/FEBA Expansion Model* operacionalizaron seis variables diferentes: las capacidades militares relativas a lo largo del tiempo; el efecto de las fuerzas aéreas tácticas en el campo de batalla terrestre; las ratios fuerza-fuerza y fuerza-espacio; las ratios de daños; las ratios de intercambio y las ratios de avance. La definición de estas variables implicó mediciones de un gran número de otras variables como la potencia de fuego de artillería que podrían absorber las divisiones de la OTAN; los kilómetros de frente que la OTAN podría defender frente a los ejércitos soviéticos; la amplitud de los sectores de brecha según la doctrina soviética. Estas mediciones pusieron de manifiesto un problema práctico: que “diferentes definiciones generan diferentes criterios de cálculo y diferentes estimaciones en la relación de fuerzas” (Heng, 2007: 428-429).

Más recientemente se han desarrollado técnicas de simulación capaces de modelizar la interacción entre terroristas y gobiernos. Una de estas herramientas es el programa *PAScal SimulatIOn* (PASION), que modeliza una secuencia de eventos y procesos y da un pronóstico del comportamiento de los actores. Modificando los atributos de estos actores y las reglas de interacción entre ellos, pueden simularse diferentes escenarios. Otros softwares de simulación para estos propósitos han sido desarrollados por *Los Alamos National Infrastructure Simulation and Analysis Center*, y se combinan con esfuerzos, desde el ámbito académico, dirigidos a adaptar las técnicas favoritas empleadas en la *Valoración Neta* de la Guerra Fría: la teoría de juegos, la modelización estadística y los modelos de interacción comportamental (Heng, 2007: 433).

Un aspecto crítico para que estas simulaciones sean eficaces es la cantidad y calidad de la información obtenida sobre el adversario. Basándose en ella, pueden establecerse criterios válidos sobre su comportamiento, percepciones y respuestas, que permitan simplificar la realidad. La naturaleza de algunos de estos actores actuales (organizaciones tribales o basadas en clanes, relaciones personales forjadas en periodos largos de tiempo) impone límites y genera déficits de inteligencia, que han sido reconocidos por los EEUU y sus aliados. Para paliar esta situación se han dado algunos pasos como la creación de centros conjuntos para la lucha contraterrorista, el fortalecimiento de los recursos de inteligencia humana (HUMINT), un mayor grado de integración entre las agencias de inteligencia de todos los países y una cooperación internacional más sólida.

Requisitos de la *Valoración Neta*

La *Valoración Neta* requiere una buena integración de la información necesaria, lo que implica un gran esfuerzo para garantizar que el conocimiento sobre los dos bandos confrontados es, no sólo fiable, sino que las implicaciones extraídas sobre ellos son correctas. Hay que estudiar al adversario, sea un terrorista o una empresa. Hay que mejorar el conocimiento sobre cuáles son sus percepciones del contexto en que se desenvuelven y qué parámetros guían su comportamiento.

Para conocer la naturaleza del enemigo, hay que decidir en cuáles de sus capacidades hay que ejercer los esfuerzos de recopilación de inteligencia. Además, no sólo hay que disponer de una descripción de sus capacidades, sino también de sus intenciones y objetivos. Como la *Valoración Neta* está relacionada con las dinámicas de competición interactiva, se necesita investigar qué visión del mundo tiene el adversario y las motivaciones de su comportamiento (Heng, 2007: 425).

5.2.4. Cuándo y dónde se desarrolla la *Valoración Neta*

Aunque habitualmente se asocian a la Guerra Fría, los orígenes intelectuales del *Valoración Neta* son anteriores, si bien las técnicas utilizadas eran rudimentarias y los análisis se hacían a veces de forma desorganizada. En general, consistían en comparaciones estáticas entre unidades afines, teniendo en cuenta cantidades, equipamiento y orden de batalla. Los modelos formalmente “científicos”, que explícitamente incorporaron el término *Valoración Neta* se desarrollaron después de la segunda Guerra Mundial (Heng, 2007: 425).

Las bases intelectuales de la *Valoración Neta* pueden encontrarse en las décadas de 1950 y 1960. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, comienza la Guerra Fría, siendo la primera vez en la historia de los EEUU en que, tras el fin de una contienda, se mantenían en pie unas fuerzas armadas de gran envergadura. Esto condujo a la creación de una gran burocracia de defensa, que generó la necesidad de coordinar sus numerosos organismos dentro de una estrategia global (Bracken, 2006: 92).

Durante la Guerra Fría se afianzó y formalizó la *Valoración Neta*; sus técnicas se hicieron cada vez más sofisticadas y se institucionalizaron con la creación en 1971 de la Office of Net Assessment (ONA), órgano dependiente del Secretario de Defensa de EEUU, y dirigida desde entonces por Andrew Marshall, norteamericano de origen irlandés con una formación multidisciplinar y una importante influencia política, que previamente había trabajado para la *RAND Corporation* (Augier, 2013: 1-17). Para la ONA, el objetivo de la *Valoración Neta* es “proporcionar una visión imparcial de ambos bandos en confrontaciones militares complejas, examinando las tendencias a largo plazo y los factores presentes que determinan las

capacidades de los EEUU y las de sus potenciales enemigos. Es ante todo una herramienta para determinar cómo se comparan los EEUU con sus rivales, poniendo de relieve las deficiencias que deben ser subsanadas y las debilidades del enemigo que deben explotarse”.

Marshall expuso sus ideas en la Revisión Cuadrienal de 2001, abogando por cambios en la naturaleza de la guerra, a través de las nuevas tecnologías, la Revolución de los Asuntos Militares (RMA) y la Defensa Nacional de Misiles (NMD), para transformar a las fuerzas norteamericanas en una máquina de guerra de la Era de la Información.

Dado que las *Valoraciones Netas* de Marshall son de naturaleza secreta y sensible, es improbable que pueda estar al alcance del público la metodología formal de la *Valoración Neta*, en la que se detallan las técnicas y los resultados que se obtienen. Sólo indirectamente pueden vislumbrarse algunas de estas características. Lo que se sabe es que Marshall introdujo la elaboración de escenarios con juegos de guerra, conceptos avanzados de estadística y teoría de juegos, para probar sistemáticamente las mejores estrategias en la competición con la URSS. También se conoce su interés por el comportamiento organizacional (documento “Competición a largo plazo con los soviéticos: un marco de análisis”, 1972). La metodología de Marshall puede resumirse diciendo en que, dadas unas circunstancias, si algo es posible, ese algo puede suceder. Metodológicamente, se trata de extrapolar los resultados obtenidos a partir de un conjunto de variables para predecir tendencias e identificar debilidades.

Aunque las ideas de Marshall sean controvertidas y la *Valoración Neta* no sea una herramienta perfecta, es conveniente diferenciar entre el concepto con sus principios básicos, y la aplicación concreta que se pueda hacer de ellos. Se achacan a Marshall y a la ONA una sobreestimación del poder militar soviético, que condujo a unos gastos militares muy elevados durante el gobierno Reagan, así como unas expectativas exageradas en relación con la RMA y la transformación de las fuerzas armadas; a causa de su defensa de la guerra preventiva, también se le hace parcialmente responsable del desastre de la invasión de Iraq y del error en la valoración de sus armas de destrucción masiva. A pesar de todo, el destino del

Valoración Neta no puede vincularse exclusivamente a las ideas y la influencia de Marshall; su mayor aportación está en su dinamismo intelectual y en su visión a largo plazo para comprender la naturaleza del enemigo y las interacciones estratégicas que se generan en los enfrentamientos (Heng, 2007: 426-427).

En cuanto a la ONA, entre las responsabilidades y funciones de su Director están (USDoD, 2009: 2) “*desarrollar y coordinar Valoraciones Netas de la situación actual, tendencias y prospectivas sobre las capacidades militares y el potencial militar de EEUU en comparación con los de otros países o grupos de países identificados como amenazas emergentes o futuras o como oportunidades para los Estados Unidos. Esto incluirá, en su caso, Valoración Netas sobre:*

(1) Capacidades militares actuales y previstas de EEUU y países extranjeros por teatros, regiones, funciones o misiones.

(2) Capacidades específicas actuales y previstas de EEUU y países extranjeros, tácticas operacionales, doctrina y sistemas de arma.”

También forma parte de sus funciones “*Proporcionar análisis objetivos de política, doctrina, estrategia, metas y objetivos en función de las necesidades*”. Además, se le atribuye un papel importante en la coordinación, integración y apoyo a todas las instancias que participan en la generación de *Valoración Neta* sobre cuestiones de seguridad y defensa.

5.3. EL ENFOQUE INTEGRAL (*COMPREHENSIVE APPROACH*): PARADIGMA DE EMPLEO DE CAPACIDADES

Una vez definidas y evaluadas las capacidades mediante herramientas como las tratadas en los apartados 5.1 y 5.2, queda un aspecto sustantivo en el estudio de las capacidades: su empleo. Disponer de capacidades adecuadas es una precondition para desarrollar estrategias pero no garantiza su eficacia. El éxito sólo lo garantiza un empleo adecuado para desarrollar la tarea asignada. Por ello, en este apartado, vamos a exponer las nociones fundamentales del llamado “Enfoque Integral” (*Comprehensive Approach*), un nuevo paradigma para la

prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, cuyo concepto podría estar relacionado con el Análisis de sistemas, donde se pretende aprehender todos los elementos y sus interacciones que desarrollan un proceso en un entorno determinado. Para su desarrollo nos apoyaremos en un trabajo de Guillem Colom sobre la gestión integral de crisis en la Unión Europea (Colom, 2014).

Tras el fin de la Guerra Fría, emergen crisis y nuevos conflictos que han de ser gestionados con una visión multinacional, multiagencias y multiinstrumental. Desde las primeras operaciones de paz se puso de manifiesto la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, capacidades y procedimientos operativos, ya que los ejércitos occidentales en muchos casos *“carecían de las capacidades necesarias para conducir operaciones de baja y media intensidad o llevar a cabo labores de estabilización o prestar apoyo militar a las tareas de reconstrucción. Esta carencia comportó el desarrollo de nuevas capacidades militares y la reorientación de las existentes para realizar con éxito este conjunto de operaciones muy alejadas de las tradicionales misiones de los ejércitos”*.

Los esfuerzos para responder a esta necesidad se tradujeron en propuestas como el Enfoque Global (*Global Approach*), Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*), Acción Gubernamental (*Whole-of-Government Approach*), Enfoque 3D (*3D Approach*) o Seguridad en Red (*Networked Security*). Estas propuestas, con diferentes matices, pretendían integrar las actuaciones *“civiles y militares, públicos y privados, nacionales e internacionales, en un proceso de análisis, planeamiento, ejecución y evaluación lo más integrado y homogéneo posible”*.

El concepto de Enfoque Integral aparece a mediados de la pasada década con el propósito de *“concertar las estrategias, capacidades y acciones de los distintos actores desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo– en la medida de lo posible– información, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y gestión de recursos. Esta coordinación debe abarcar desde el nivel estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su inicial concepción y posterior planteamiento hasta su ejecución sobre el terreno y final*

evaluación". Esta integración vertical y horizontal de las actividades se traduce en un procedimiento abierto, inclusivo, transparente, ágil y realista. *"El éxito del Enfoque Integral depende de la voluntad, determinación y solidaridad de los participantes, y su implementación requiere transformar la cultura organizativa y el funcionamiento interno de las instituciones dedicadas a la gestión de crisis"* (Colom, 2014: 34).

A pesar de las ventajas teóricas y prácticas que ofrece esta aproximación, aún *"no se ha consensuado ninguna definición de Enfoque Integral que pueda ser aceptada entre la Comunidad Internacional; todavía no existe ningún acuerdo sobre su configuración a nivel multinacional y tampoco se ha propuesto un modelo único de concertación interagencias a nivel nacional. En consecuencia, las concepciones existentes de Enfoque Integral incluyen formalmente estos principios pero su principal objetivo no es integrar las capacidades de todos los participantes en la gestión de una crisis internacional, sino resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar, en la medida de lo posible, la coordinación con otros actores presentes en el área de crisis"*.

A nivel multinacional, pueden apreciarse estas diferencias en la aplicación del Enfoque Integral por las Naciones Unidas y la Alianza Atlántica. Las primeras están implementando las Misiones Integradas para incrementar la coordinación interna de sus agencias junto con la Caja de Herramientas de Planeamiento para asistir a los actores sobre el terreno. En cambio, la OTAN pretende con el Enfoque Integral mejorar su funcionamiento interno y la cooperación con otros actores relevantes en el planeamiento, conducción y evaluación de operaciones de gestión de crisis. A nivel nacional, se prefieren *"los modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio) o Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios y agencias del Estado), siendo imposible hallar ningún ejemplo práctico de Enfoque Integral (coordinación interministerial y colaboración de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas)"* (Colom, 2014: 35).

Capítulo 2

Visión y misión estratégicas

1. INTRODUCCIÓN

“Hay un aspecto que es fundamental para la determinación de las capacidades necesarias, en especial las más genéricas: el conocimiento exacto de para qué las queremos. Debemos ser capaces de interpretar, lo más exactamente posible, qué deben ser capaces de hacer las FAS para alcanzar los objetivos, misiones y cometidos que les han sido encomendados”. Esta información se deduce de los objetivos establecidos en la política de defensa (García Sieiro, 2006: 39).

La definición, tan exacta como sea posible, de los probables escenarios de actuación es uno de los pasos fundamentales a la hora de determinar las capacidades de unas fuerzas armadas. Esto implica definir en dónde tendrán que actuar esas fuerzas armadas, contra quién se van a enfrentar, en qué condiciones y, lo que es más importante, qué queremos que sean capaces de hacer. Este paso se considera imprescindible ya que será de donde se deduzcan sus misiones y cometidos (García Sieiro, 2006: 41).

La aplicación del proceso de planeamiento basado en capacidades (CBP) asume que el fin último de la planificación de capacidades es satisfacer óptimamente los requerimientos establecidos en el contexto de un conjunto de escenarios de amenaza.

El planeamiento de capacidades debe tener unos objetivos de alto nivel derivados de las directrices gubernamentales, que imponen requerimientos y restricciones. También necesita tener en cuenta la forma en que va a combatir la fuerza, una información que, generalmente, procede de la doctrina de alto nivel o de conceptos operacionales globales (CUE, 2003b: 2, 5).

El planeamiento de capacidades está fuertemente condicionado por los actores que participan en su desarrollo, por las interacciones entre ellos y por su sistema de valores y principios éticos.

La necesidad de unas determinadas capacidades se justifica a partir de la puesta en práctica de una estrategia de defensa concreta, por lo que es imprescindible conocer esta estrategia.

Otro dato importante es el horizonte temporal que se fija para llevar a cabo el análisis de capacidades.

Por todo ello, en este capítulo nos proponemos analizar los factores o elementos que más directamente inciden sobre el desarrollo de las capacidades militares europeas. Los factores que vamos a considerar son los siguientes:

- 1) Los actores fundamentales, que, en el contexto de nuestro estudio son tres: la Unión Europea, sus Estados miembros y la OTAN. Interesa conocer sus estrategias de seguridad y políticas de defensa.
- 2) La percepción de amenazas, riesgos y vulnerabilidades, dentro de un contexto estratégico global.
- 3) El marco espacial o geopolítico de empleo de las capacidades militares, es decir las posibles zonas de operaciones.
- 4) Los escenarios, entendidos en su sentido más extenso, es decir, como las misiones generales, tareas y operaciones asumidas por los actores o que, con mayor probabilidad, deberán desarrollar.

2. LOS ACTORES DE LA DEFENSA EUROPEA. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

2.1. LA UNIÓN EUROPEA (UE)

2.1.1. La UE como entidad política

La Unión Europea es una entidad política única en su género. Sus miembros son Estados soberanos que, en una serie de ámbitos fundamentales de gobierno, han puesto en común su soberanía con el fin de alcanzar objetivos comunes¹⁹.

Tras los tres últimos procesos de adhesión (2004, 2007 y 2013), que supusieron la integración de 11 países, la Unión está formada actualmente por 28 Estados miembros, de los cuales 18 comparten una misma moneda, el euro, símbolo de la Unión Económica y Monetaria. Algunos datos globales representativos de la envergadura de la UE son:

- Una población de más de 500 millones de habitantes (7% de la población mundial).
- Una superficie de casi 4,5 millones de kilómetros cuadrados.
- Un PIB de casi 14 billones de euros, de los que 145.000 millones constituyen el presupuesto administrado por las instituciones de la Unión, apenas el 1%.
- Una balanza comercial que se aproxima al 20% del total de importaciones y exportaciones a nivel mundial, superando a la de Estados Unidos.

La organización y funcionamiento de la Unión se establecen en Tratados fundacionales, negociados y ratificados por los Estados miembros. En los ámbitos de actuación que no se contemplan en los Tratados, los gobiernos nacionales desarrollan libremente sus competencias. Los dos Tratados principales son el Tratado de la UE (TUE) y el Tratado de funcionamiento de la UE (TFUE), cuyas

¹⁹ Una síntesis sobre la UE como actor internacional en materia de seguridad puede encontrarse en (García Pérez, 2010: 25-44).

versiones actuales fueron aprobadas en Lisboa (2007) y entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009.

En la estructura de la UE, las instituciones clave en la toma de decisiones y en la conformación de las políticas comunes, entre ellas las relativas al ámbito de la seguridad y defensa, son las siguientes:

- El Parlamento Europeo, función legislativa.
- El Consejo de la Unión Europea (el Consejo), función legislativa.
- La Comisión Europea, función ejecutiva.
- El Consejo Europeo, constituido por los jefes de Estado o de Gobierno, que establece orientaciones y prioridades pero no tiene funciones legislativas (TUE: art. 15.1).

Dentro de esta estructura, existe una figura de especial relieve en el ámbito de la seguridad y defensa, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es la máxima autoridad especializada en estas materias y que tiene una vinculación singular con el Consejo y la Comisión (TUE: arts. 15.2, 15.6, 17.5, 17.7).

Es importante tener en cuenta que el Consejo Europeo es quien define las líneas estratégicas de la Unión. Estas líneas son desarrolladas por el Consejo en su formato de Asuntos Exteriores (pueden ser acompañados por los Ministros de Defensa), cuyo presidente es el Alto Representante, quien, al mismo tiempo, ocupa una de las Vicepresidencias de la Comisión. En particular, corresponde al Alto Representante dirigir la política exterior y de seguridad común de la Unión, que incluye las cuestiones de defensa, y contribuir con sus propuestas a elaborar dicha política y a ejecutarla como mandatario del Consejo en estrecha coordinación con la Comisión (TUE: art. 16.6 y 18).

2.1.2. La seguridad en el Tratado de la UE

El desarrollo de la dimensión de seguridad y defensa de la UE tiene sus bases en los Tratados constitutivos, que nos servirán como fuente primaria para definir los ejes de una eventual, y aún no definida, política de defensa. Los contenidos

fundamentales y el tratamiento más extenso de este ámbito se encuentran en el TUE, que incluye en el marco de la acción exterior de la Unión todos los aspectos que puedan afectar a las capacidades militares, dentro de la denominada “Política Exterior y de Seguridad Común” (PESC).

Más exactamente, las cuestiones relacionadas con la defensa forman parte de la “Política Común de Seguridad y Defensa” (PCSD), que debe ser entendida en todo momento como un instrumento al servicio de la PESC. Los contenidos actuales son el producto de una continua evolución de los Tratados fundacionales que, en lo relativo a la dimensión de seguridad y defensa, se inicia con el Tratado de Maastricht (1992), continúa con el Tratado de Ámsterdam (1999) y el de Niza (2002), y culmina con el actual Tratado de Lisboa (2009).

La acción exterior de la Unión

Como se ha dicho, el TUE asocia las cuestiones de seguridad y defensa a la acción exterior de la Unión, con la que aspira a *“reforzar la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo”* (TUE: Preámbulo). Todo el Título V de este Tratado (artículos 21 a 46) está dedicado a las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y a las disposiciones específicas relativas a la PESC.

A efectos de este estudio sobre capacidades militares, nos interesan sobre todo los aspectos relacionados con los objetivos, principios y valores que inspiran la acción exterior de la Unión. También serán objeto de nuestro interés los elementos más relevantes de la PESC y sobre todo de la PCSD, que se analizarán más adelante.

Objetivos, intereses y valores

Los objetivos de la acción exterior de la Unión se concretan en los siguientes enunciados (TUE: arts. 2, 3.5, 21.1 y 21.2):

- a) Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.
- b) Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.

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

Los intereses fundamentales de la Unión a los que se hace referencia en el objetivo a) se encuentran recogidos en el artículo 3.5 del TUE, y son los siguientes:

- La protección de sus ciudadanos.
- La paz.
- La seguridad.
- El desarrollo sostenible del planeta.
- La solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos.
- El comercio libre y justo.
- La erradicación de la pobreza.
- La protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño.
- El estricto respeto y el desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Cualquiera de estos objetivos e intereses es susceptible de demandar esfuerzos que requieran el empleo de capacidades militares.

Dentro de su acción exterior, la Unión concede una atención preferencial a las relaciones con los países vecinos, “*con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación*” (TUE: art. 8.1).

A pesar de estas solemnes definiciones institucionales, hay que admitir que, en la práctica, con frecuencia los Estados miembros de la Unión siguen pensando dentro de los límites de sus intereses de seguridad nacional, desatendiendo así la responsabilidad conjunta de proteger intereses europeos comunes. Con todas las dificultades que ello implica, la adecuada definición de los intereses de seguridad y defensa comunes de la UE es uno de los ejes esenciales para avanzar en la integración y para dotar de mayor coherencia y eficacia a las políticas que desarrollan esta dimensión (EUPAR, 2009: pár. 17 y 18).

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La PESC es el instrumento político para llevar a cabo los objetivos de la acción exterior de la Unión, que incluye todos los ámbitos de la política exterior, todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión y la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (TUE, art. 24). Las bases para el desarrollo de la PESC son:

- La solidaridad política mutua de los Estados miembros.
- La identificación de los asuntos que presenten un interés general.
- La consecución de una convergencia cada vez mayor en la actuación de los Estados miembros.

El reparto de tareas relacionadas con la PESC entre las instituciones de la UE atribuye diferentes cometidos a cada uno de los órganos principales, fundamentalmente al Consejo Europeo, al Consejo, al Alto Representante y a los Estados miembros. La Comisión y el Parlamento Europeo tienen funciones complementarias, aunque progresivamente relevantes, en este ámbito (TUE: art. 24.1 y 36).

Entre ellos, es precisamente el Consejo Europeo el órgano que “*determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones*

generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa". Dentro del marco definido por el Consejo Europeo, el Consejo adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar esta política. Su ejecución corresponde al Alto Representante y a los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión. Es importante subrayar que el TUE encomienda al Consejo y al Alto Representante la función de velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión (TUE: art. 26) y que, cuando se trate de misiones civiles y operaciones militares en el ámbito de la PCSD, el Consejo definirá el objetivo y el alcance de la misión, así como las normas generales de su ejecución. El Alto Representante será la autoridad que asuma la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas intervenciones (TUE: art. 43.2).

La PESC cuenta con una estructura específica compuesta por órganos especializados. Además del Servicio Europeo de Acción Exterior (TUE: art. 27.3), con cometidos diplomáticos, existen otros con una vinculación más específica a la seguridad, como el Comité Político y de Seguridad (CPS). Entre sus funciones están (TUE: art. 38):

- Seguir la situación internacional en el ámbito de la PESC.
- Emitir dictámenes dirigidos al Consejo para contribuir a definir la PESC.
- Supervisar, de forma complementaria a la acción del Alto Representante, la ejecución de las políticas acordadas.
- Ejercer, bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis conducidas por la Unión, pudiendo adoptar, por delegación, decisiones operativas.

En cuanto a los aspectos financieros de la PESC, el criterio general es que los gastos administrativos y operativos se cargarán al presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, que serán asumidos por los Estados miembros participantes con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, excepto en los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa (TUE: art. 41).

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Como su nombre indica, la PESC tiene una doble dimensión: por un lado, los aspectos relacionados con las relaciones internacionales (en los ámbitos que no sean competencia de la Comisión), y, por otro, las cuestiones propias de la seguridad exterior, entre cuyos instrumentos se cuenta el empleo de capacidades civiles y militares, específicamente orientadas a la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la asistencia humanitaria. Esta segunda dimensión es el objeto específico de la PCSD, que no deja de ser por ello “parte integrante de la PESC”.

Dentro del TUE, la PCSD se desarrolla también en el Título V (arts. 42 a 46), que hace un uso frecuente del término “capacidades”. En efecto, la razón de ser de esta política es proporcionar a la Unión una capacidad operativa con las siguientes características (TUE: art. 42.1):

- Su base serán los medios civiles y militares proporcionados por los Estados miembros.
- Estos medios se emplearán en misiones fuera de la Unión;
- Su objetivo general será garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Las misiones “fuera de la Unión” a las que se hace referencia podrán adoptar las siguientes modalidades (TUE: art. 43.1):

- Actuaciones conjuntas en materia de desarme.
- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares.
- Misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.
- Lucha contra el terrorismo integrada en cualquiera de las misiones anteriores y, particularmente, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Como se ha dicho, las capacidades asociadas a la PCSD pueden ser de naturaleza civil o militar, si bien el componente militar tiene un peso sustancial y unos requerimientos singulares en cuanto a estructuras, procedimientos y equipamiento. La Unión ha presentado siempre esta doble naturaleza civil-militar como una de sus señas de identidad y uno de los valores añadidos de esta política común europea, cuya aplicación se basa en un enfoque integral y en la convergencia de esfuerzos de todos los recursos e instrumentos disponibles.

Según el TUE, la generación de estas capacidades se apoya en las aportaciones de los Estados miembros que *“pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo”*, incluyendo las fuerzas multinacionales que puedan constituir entre ellos (TUE: art. 42.3).

En este contexto, *“los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares”* y este compromiso es reforzado desde la Unión con la incorporación de un nuevo organismo, la Agencia Europea de Defensa (EDA), que, desde su creación en 2004 y bajo la autoridad del Consejo, ha asumido un papel de protagonista en el desarrollo de la PCSD gracias al desempeño de las siguientes funciones (TUE: art. 42.3 y 45.1):

- Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el cumplimiento de los compromisos de capacidades contraídos por estos.
- Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles.
- Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares, coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y gestionar los programas de cooperación específicos.
- Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa, coordinando y planificando actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas.

- Contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.
- Participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento.
- Asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

La pertenencia a la EDA tiene carácter voluntario y en su seno “*se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos*” (TUE: art. 45.2).

En el Capítulo 3 se estudiará con detalle la organización y funcionamiento de la EDA, cuya puesta en servicio ha supuesto un importante impulso al planeamiento y desarrollo de capacidades de defensa.

Es importante advertir que, tras declarar que el ámbito de la PCSD es el de la acción exterior, el mismo TUE declara que la PCSD “*incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*” (TUE: art. 42.2).

La referencia implícita a una defensa común (colectiva) se solaparía con una de las razones existenciales de la OTAN. Este solapamiento justifica las garantías que incluye el TUE para asegurar que el desarrollo de la PCSD que pueda hacer la Unión “*no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros*”, subrayando, más concretamente, el respeto “*a las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco*” (TUE: art. 42.2). Aparece aquí una de las claves que han condicionado desde su origen el desarrollo de la PCSD: la necesidad y la obligación de “compatibilizar” esta política con las que se desarrollen en el seno de la Alianza Atlántica.

Una vez analizados los elementos normativos que se desarrollan en el plano institucional superior de la UE y que configuran su identidad como actor de seguridad, podemos hacer una aproximación a sus elementos estratégicos. En ellos se concreta la forma en que, en el contexto actual y futuro, la Unión pretende alcanzar sus objetivos de seguridad y defensa, afrontando los riesgos, amenazas y desafíos que percibe.

2.1.3. La Estrategia Europea de Seguridad (EES)

Además de los Tratados, la Estrategia Europea de Seguridad es también una fuente primaria para construir, junto con los Tratados, la visión que la UE tiene de sí misma en cuanto actor de seguridad. Este documento fue aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 (CUE, 2003a), siendo la primera vez en que la Unión establecía unos principios y objetivos claros para promover sus intereses en materia de seguridad a partir de sus valores esenciales. Posteriormente, la Estrategia fue revisada, no actualizada, en diciembre de 2008, dando origen a un nuevo documento que *“no pretende sustituir a la EES, sino reforzarla”* (CUE, 2008b: 3).

Aunque el Parlamento Europeo recomendó que la EES se revisara cada cinco años al comienzo de cada nuevo período legislativo de la Unión (EUPAR, 2009: pág. 28), en la práctica la única revisión ha sido la del año 2008, lo que supone un período de vigencia anormalmente largo para una estrategia de seguridad, especialmente en un entorno donde se han producido tantos cambios. Esto justifica que desde instancias como el Parlamento Europeo, se haya reiterado varias veces la *“petición de que se elabore un Libro Blanco sobre la seguridad y defensa europeas, como herramienta para iniciar un debate público amplio y para garantizar que la EES se aplica de una manera eficiente”* (EUPAR, 2009: pág. 29).

Las responsabilidades de la UE como actor global

De acuerdo con la EES, por sus datos poblacionales y macroeconómicos, la UE *“es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial”*, cuya credibilidad y eficacia tienden a aumentar gracias a la creciente convergencia de intereses y al

fortalecimiento de la solidaridad entre sus miembros, afirmando que *“tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”* (CUE, 2003a: 1).

El Parlamento Europeo ha considerado repetidamente que la Unión debe definir más claramente sus ambiciones sobre el papel que quiere desempeñar en el mundo, sin tratar de *“convertirse en una superpotencia como los Estados Unidos, sino que debe garantizar su seguridad, trabajar en favor de la estabilidad en su vecindad y fomentar un sistema global multilateral de seguridad en el marco de las Naciones Unidas, garantizando el respeto de la legislación internacional y la prevención eficaz de crisis y conflictos, así como la resolución de situaciones de postconflicto y la gestión posterior”* (EUPAR, 2009: pár. 21).

Admitida la premisa de que la UE aspira a convertirse en un “actor global” dentro del sistema internacional, conviene perfilar este término que tiende a sustituir, no sin intencionalidad, al de “potencia global”. El concepto asociado al término “actor global” junto con la voluntad de contribuir a un “multilateralismo eficaz”, pueden adoptar diferentes interpretaciones dentro y fuera de la Unión y, como han señalado algunos analistas, fomenta expectativas de asistencia en terceros países y en las organizaciones internacionales de seguridad, que podría empujar a la UE a intervenir en zonas o en misiones más allá de las inicialmente previstas para demostrar su compromiso.

Esta posibilidad debe ser tenida en cuenta a la hora de la definición y el empleo de las capacidades militares que se diseñen. El concepto de actor global de la OTAN no es el mismo que el de la UE, y esto se refleja en los conceptos de sus fuerzas de reacción rápida. En teoría, el enfoque es complementario, pues se trata de emular, no de duplicar las capacidades, pero en la práctica no se aprecia una división del trabajo que convierta a la Unión en una ‘estrategia de salida’ de la OTAN (Arteaga, 2007: 48).

Desde el punto de vista de los Estados miembros, la emergencia de la UE como actor global tiene una perspectiva diferenciada según se forme parte del grupo de las grandes potencias (un instrumento), las medianas (un complemento), o las pequeñas (un suplemento), y en función de que la nueva condición sirva, coadyuve

o supla, respectivamente, a la consecución de los intereses nacionales. Esta diferenciación debe tenerse en cuenta porque la presencia o no de intereses particulares afecta al empleo de los instrumentos colectivos. En este contexto, es probable que las fuerzas se empleen en espacios y misiones donde prime el interés compartido, pero también donde converja el interés de los miembros más influyentes. Para salvar esta prevención, habría que evitar la participación de las fuerzas en escenarios no diseñados previamente, evitando establecer acuerdos de intervención genéricos y automáticos, y decidir caso por caso para evitar que las fuerzas de la UE acaben convertidas o consideradas como el brazo armado de terceros actores (Arteaga, 2007: 50).

La exigente aspiración de convertirse en un actor con capacidades militares propias para actuar en cualquier lugar del planeta, es un hito histórico en la historia de la integración europea, comparable a la decisión de adoptar el euro. Aunque la mayoría sean de escasa entidad, la amplia gama de actuaciones de la Unión en Europa, Asia y África significa que se está produciendo una evolución desde la condición de potencia regional a la de potencia global. La clave estará en determinar qué capacidades militares serán necesarias para sostener estas nuevas responsabilidades, ya que, actualmente, sólo permiten una respuesta eficaz frente a crisis de baja intensidad, lo que convierte a la Unión en algo más fuerte que una “potencia civil”, pero en algo muy alejado del concepto de “superpotencia” (Csernaton, 2014: 2-4).

El enfoque de seguridad de la UE

“La Unión Europea necesita desarrollar su autonomía estratégica mediante una política exterior, de seguridad y de defensa fuerte y eficaz con el fin de promover la paz y la seguridad internacional, defender sus intereses en el mundo, proteger la seguridad de sus propios ciudadanos, contribuir a un multilateralismo efectivo, favorecer el respeto de los derechos humanos y los valores democráticos en todo el mundo y salvaguardar la paz del mundo” (EUPAR, 2009: pár. 1).

Esta declaración permite afirmar que, considerada en su conjunto, la visión estratégica de seguridad de la UE se alinea con el paradigma de la seguridad humana, aproximación teórica que propugna la búsqueda de una seguridad y

estabilidad duraderas a partir del conocimiento de las causas profundas de los conflictos y de la inseguridad, para aplicar medidas que conduzcan a la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, así como la ayuda al desarrollo (CUE, 2008b: 2).

La EES afirma que es necesario *“un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana”* y, en este contexto, presta una especial atención a *“la aplicación efectiva de la RCSNU 1325 sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, y de la Resolución 1612 sobre los Niños y los Conflictos Armados”* (CUE, 2008b: 10).

Con planteamientos similares, el Parlamento Europeo *“hace suyo el concepto de «responsabilidad de proteger», adoptado por las Naciones Unidas en 2005, y el concepto de «seguridad humana», basado en la primacía del individuo y no del Estado”*, destacando que *“estos conceptos implican consecuencias prácticas y directrices políticas sólidas para la orientación estratégica de la política europea de seguridad con objeto de poder reaccionar eficazmente ante las crisis”*, pero admitiendo que *“no existe obligación automática ni recursos disponibles para que la UE realice misiones de PESH, tanto civiles como militares, en todas las situaciones de crisis”* (EUPAR, 2009: pár. 7).

Igualmente, reconoce la estrecha relación existente entre seguridad y desarrollo cuando afirma que *“no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible”* (CUE, 2008b: 7).

De acuerdo con este enfoque, los Gobiernos soberanos deberán asumir la responsabilidad compartida de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad ateniéndose a los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas, según los cuales *“el respeto de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de los Estados y la resolución pacífica de los conflictos no son negociables y resulta inadmisibles que las cuestiones territoriales se resuelvan con la amenaza o el uso de la fuerza militar”* (CUE, 2008b: 2).

En el núcleo del enfoque de seguridad de la UE está *“la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto”*, así como afrontar cada situación mediante *“la utilización coherente de todos los instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares”*, junto con las capacidades de diálogo y de mediación”. En este enfoque *“la sociedad civil y las ONG están llamadas a desempeñar un papel puntero, en calidad de actores y de interlocutores”* (CUE, 2008b: 9). Se dibuja aquí una de las dimensiones del Enfoque Integral, como propuesta estratégica para lograr la convergencia de esfuerzos de todos los instrumentos de la UE y de sus socios en la resolución de conflictos.

La Unión considera que Europa debe dirigir la renovación del orden político internacional, basándose en una visión multilateral, que sitúa a las Naciones Unidas en la cúspide del sistema internacional y que vincula a los objetivos de la ONU toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad (CUE, 2008b: 1), manteniendo el papel esencial del Consejo de Seguridad y su responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este contexto, la EES afirma que es preciso mejorar la legitimidad y la eficacia, y dar mayor eficiencia al proceso de decisión en los foros multilaterales. Ello implica que las decisiones sean cada vez más compartidas y que otros tengan un papel más destacado. Para afrontar problemas comunes no hay nada que pueda sustituir a las soluciones comunes.

Por otra parte, en el plano interno, dado que *“en las democracias modernas... los medios de comunicación y la opinión pública tienen una influencia determinante en la definición de las políticas, es indispensable la implicación de la opinión pública para mantener los compromisos en el extranjero”* y, para conseguirlo, las instituciones de la UE y de sus Estados miembros tienen la obligación de comunicar eficazmente cómo estas actuaciones contribuyen a la seguridad de la Unión (CUE, 2008b: 12).

Objetivos estratégicos

Como actor de seguridad internacional, la Unión tiene “*que pensar a escala mundial y actuar a escala local*”. En la EES, esta visión se traduce en tres objetivos estratégicos (CUE, 2003a: 6):

- Afrontar activamente las principales amenazas.
- Crear seguridad en los países vecinos.
- Promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Afrontar activamente las principales amenazas plantea la necesidad de adoptar nuevos planteamientos y actitudes para hacer frente a las amenazas actuales y futuras. La naturaleza de estas amenazas, que estudiaremos con más detalle en el apartado 3 de este capítulo, tiene, según la visión estratégica de la UE, estas características (CUE, 2003a: 6-7):

- La autodefensa ya no puede asimilarse a combatir una invasión pues “*con las nuevas amenazas la primera línea de defensa de la Unión estará a menudo en el extranjero*”. De esta forma se consagra el vínculo entre la seguridad y defensa y la acción exterior.
- Hay que “*estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas*”. La alerta temprana, la respuesta rápida y, en términos más generales, la prevención de conflictos se presentan como principios de la acción estratégica en contraposición a las estrategias reactivas.
- “*Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos*”. De nuevo, el Enfoque Integral se constituye así en la aproximación metodológica y operativa más eficiente, para lo cual la UE se considera especialmente apta y preparada²⁰.

²⁰ Para cumplir este objetivo estratégico, la EES contempla la posibilidad de emplear capacidades militares, junto con otros instrumentos, en, al menos, la lucha contra el terrorismo, las intervenciones en Estados en descomposición para restaurar el orden y apoyar la acción humanitaria, y en la fase posterior a los conflictos regionales.

Crear seguridad en los países vecinos es un objetivo apoyado en la idea de que la seguridad es uno de los productos de la buena gobernanza, y se asume que la mejor protección para la seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados (CUE, 2003a: 7-8). La ausencia de esta condición puede inducir múltiples riesgos, como conflictos violentos, Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, sociedades disfuncionales o explosiones demográficas en las fronteras de la Unión. Las sucesivas ampliaciones de la UE han ido acercando sus fronteras a zonas conflictivas, que serán prioritarias en el desarrollo de la PESC.

Promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz expresa la aspiración de la UE de establecer un orden internacional basado en el Derecho. Su compromiso es respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional, cuyas normas deben evolucionar en consonancia con las amenazas y desafíos a las relaciones internacionales pacíficas (CUE, 2003a: 9).

El marco fundamental de estas relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. Por ello, una prioridad europea es dotar a la ONU de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia.

Otras relaciones internacionales tienen un interés prioritario para la UE. Las transatlánticas, especialmente representadas por la OTAN, son uno de los elementos centrales del sistema internacional y tienen un peso sustancial en la dimensión de seguridad y defensa global.

Las organizaciones regionales, que están adquiriendo un protagonismo creciente, refuerzan la gobernanza global y contribuyen a una mayor estabilidad del mundo. En particular, la consolidación y eficacia de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE) reviste especial importancia para la UE. La Unión Africana está recibiendo también un fuerte apoyo en la gestión de todos los conflictos sobre el continente africano, especialmente en la región subsahariana.

Por último, los intereses de la UE exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos a través de una cooperación más eficaz, también en el ámbito de la seguridad. En este contexto, se contempla la posibilidad de una asociación más amplia con el mundo árabe.

Líneas de acción estratégicas

Para alcanzar los objetivos estratégicos de la Unión expuestos en el epígrafe 2.1.2, la EES plantea cuatro líneas o ejes de actuación transversales a toda su acción exterior. Estas líneas de acción configuran *“un planteamiento europeo característico de la política exterior y de seguridad”*, basado en *“un pensamiento cada vez más estratégico, a la vez que una mayor eficacia y perceptibilidad de la actuación de la UE en todo el mundo, que obtiene los mejores resultados cuando se actúa de manera oportuna y coherente, con el respaldo de las capacidades necesarias y el apoyo sostenido de la opinión pública”* (CUE, 2008b: 2)

Estas líneas de acción estratégicas se enuncian en términos incrementales: la UE y sus Estados miembros deberán ser más activos, más capaces, más coherentes y más cooperativos con sus socios.

Aumentar la actividad supone combatir las nuevas y cambiantes amenazas mediante una estrategia que contribuya a (CUE, 2003a: 11):

- Favorecer *“la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”*. La *intervención preventiva* tiene un papel central en esta estrategia y disponer de la capacidad de actuar antes de que se desencadene una situación de conflicto o de emergencia humanitaria, puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro.
- Aplicar toda la gama de instrumentos de gestión de crisis y prevención de conflictos: políticos, diplomáticos, militares y civiles, comerciales y de cooperación al desarrollo.
- Poder realizar varias operaciones simultáneamente, con participación de capacidades tanto militares como civiles.
- Apoyar proactivamente a la ONU frente a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales, principalmente en la asistencia a los países que emergen de un conflicto y en la gestión de crisis a corto plazo.

Aumentar la capacidad implica desarrollar todo el potencial de la Unión, de forma que su contribución a la seguridad sea equivalente a su posición en el sistema internacional. Uno de los componentes fundamentales de esta capacidad, junto con los servicios diplomáticos, son las capacidades militares actuando en combinación con capacidades civiles para la gestión de crisis y la prevención de conflictos. El desarrollo de estas capacidades debe tener en cuenta que (CUE, 2003a: 12):

- Los ejércitos de Los Estados miembros deben convertirse “*en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas*”,
- Se necesitan “*mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos*”.
- “*El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades*”.
- Se necesita “*una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis*”.
- La actuación común debe basarse en “*las evaluaciones conjuntas de las amenazas... y en una mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios*”.
- Es necesario “*ampliar la gama de las misiones*”, extendiéndola a “*las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad*”.
- La capacidad operativa de la Unión se refuerza con “*los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus*”, que proporcionan “*el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis*”.

En relación con las operaciones militares, la EES afirma que hay que aumentar los esfuerzos en materia de capacidades, así como los regímenes de colaboración recíproca y de reparto de las cargas entre los Estados miembros. Este esfuerzo debe dirigirse prioritariamente hacia “*capacidades clave como el transporte aéreo estratégico, los helicópteros, los medios espaciales y la vigilancia marítima*” y debe

contar “con el respaldo de una industria de defensa competitiva y robusta en toda Europa, que dedique más inversiones a la investigación y el desarrollo”.

Aumentar la coherencia significa aplicar sistemáticamente el principio de que “*juntos somos más fuertes*”. Aplicarlo, supone optimizar la coordinación institucional y el empleo integrado de todas las estructuras, instrumentos y procedimientos de la Unión y de los Estados miembros. Para lograrlo habrá de tenerse en cuenta que (CUE, 2003a: 12-13 y CUE, 200b: 9):

- En la adopción de decisiones, hay que aplicar unos fundamentos más estratégicos.
- Deben integrarse los distintos instrumentos y capacidades de los Estados miembros y de la Unión, desde los dedicados a la cooperación al desarrollo hasta las capacidades militares y civiles.
- “*La unidad de mando es insustituible*” para afrontar eficazmente una crisis.
- Para afrontar ciertas amenazas, como el terrorismo y la delincuencia organizada, es necesario coordinar las dimensiones interior y exterior de la seguridad. Se requiere una mejor coordinación, transparencia y flexibilidad entre las diversas agencias, tanto en el plano nacional como europeo (CUE, 2008b: 4).
- Hay que diseñar políticas y estrategias coherentes para afrontar los conflictos, con un enfoque a escala regional.

Aumentar la colaboración con los socios es una estrategia que se inspira en la idea de que las principales amenazas son compartidas, tanto en su percepción como en sus consecuencias. Este hecho hace que la cooperación internacional sea un imperativo, tanto en el marco de las organizaciones internacionales como mediante la asociación con actores clave. En este contexto, hay que considerar que (CUE, 2003a: 13-14):

- “*La relación transatlántica es insustituible*” porque una asociación equilibrada entre la UE y los EEUU “*puede constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo*”. Es necesario reforzar esta asociación estratégica en beneficio de sus intereses de seguridad comunes, “*mejorando la cooperación*”

operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización, y prosiguiendo los trabajos sobre capacidades militares” (CUE, 2008b: 11).

- El estrechamiento de las relaciones UE-Rusia, que debe aspirar a convertirse en una asociación estratégica, es un factor importante para la seguridad, ya que *“debido a su posición geopolítica, su potencia militar y su peso político, su riqueza de energía y su potencial económico, Rusia tiene una importancia estratégica para Europa”* (EUPAR, 2009: pág. 40). En este marco *“la dimensión de seguridad de las relaciones UE-Rusia y el papel de la PESC y la PESD no pueden verse aislados del contexto más amplio de la arquitectura de seguridad europea, que comprende la OTAN, la OSCE y disposiciones internacionales como el Tratado sobre misiles antibalísticos y el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa”* (EUPAR, 2009: pág 33).
- Es importante que los países limítrofes estén bien gobernados. La Política Europea de Vecindad (PEV), iniciada en 2004, es el instrumento básico para canalizar este objetivo teniendo en cuenta que, tras reforzar las relaciones bilaterales con la Unión, este proceso debe aspirar a la integración regional (CUE, 2008b: 6 y 10)²¹.
- Es importante desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India.
- Dentro de las organizaciones regionales, hay que significar las relaciones con la OSCE y con la Unión Africana.

²¹ A través de la Política Europea de Vecindad (PEV), la UE da coherencia a sus relaciones con 16 países vecinos. Al sur: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez.

Al este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania (Asociación oriental).

Las relaciones con otros países limítrofes (Noruega, Islandia, Turquía, Serbia, Montenegro, Bosnia, Albania, Kosovo) no se incluyen en el marco de la PEV, sino que tienen un tratamiento diferenciado.

Ver http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm.

La Unión por el Mediterráneo es otra iniciativa importante en este contexto, que sucedió al Proceso de Barcelona y actualmente reúne a todos los Estados de la UE con los países del norte de África, Oriente Próximo y Turquía. Ver <http://ufmsecretariat.org/>. La OSCE también participa en los esfuerzos para reforzar este espacio de cooperación; así el 20/10/2015 se celebró en Jordania la 2015 OSCE Mediterranean Conference, *“Common Security in the Mediterranean Region. Challenges and Opportunities”*, en la que participaron representantes de un total de 63 Estados de la región euromediterránea.

- La UE debe aspirar a desarrollar asociaciones estratégicas con todos los países que compartan y apoyen sus objetivos y valores, especialmente con los que esté vinculada por lazos históricos, geográficos y culturales.

2.2. LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La naturaleza de la UE, una organización de Estados soberanos distinta de la confederación, obliga a considerar el papel de sus miembros al mismo nivel que el de las instituciones comunitarias. Cuando se estudia la dimensión de seguridad y defensa esto es especialmente necesario ya que, en su estado de desarrollo actual, las capacidades a disposición de la Unión son aportadas por los Estados miembros, que gozan de una amplia autonomía a la hora de decidir la entidad y las modalidades de empleo de las fuerzas con las que contribuyen al esfuerzo común. Por otra parte, la definición de las políticas de defensa son una competencia nacional exclusiva, por lo que propiamente sólo puede hablarse de un proceso de armonización, cooperación y convergencia crecientes, impulsado en gran medida por la UE y por la OTAN, organizaciones a las que pertenecen de forma simultánea la mayor parte de los Estados de la Unión.

Para abordar más adelante el planeamiento, desarrollo y empleo de las capacidades militares europeas, nuestro propósito es analizar primero las referencias al papel de los Estados miembros que pueden encontrarse en los Tratados, continuar con una breve alusión a las estrategias de seguridad nacionales, y concluir con una aproximación al proceso de transformación generalizada que están experimentando las fuerzas armadas europeas desde el fin de la Guerra Fría.

2.2.1. Los Estados miembros en los Tratados de la Unión

El TUE pone un gran énfasis en que la aportación de los Estados miembros para el desarrollo de la PESC ha de ser un apoyo activo y sin reservas, con espíritu de lealtad, solidaridad mutua y respeto a la acción de la Unión en este ámbito, absteniéndose de todo lo que pueda ser contrario a sus intereses o que pueda

perjudicar su eficacia como actor internacional. De esta forma, la defensa de los intereses y de los valores de la Unión en el escenario internacional descansa en el compromiso de los Estados miembros para perseguir sistemáticamente la convergencia de su actuación, buscando definir un enfoque común de sus políticas nacionales y una acción exterior concertada en todos los foros internacionales donde participen (TUE: arts. 24.3, 32 y 34).

Para desarrollar las capacidades militares que contempla la PCSD, se ha previsto un instrumento específico, la “Cooperación Estructurada Permanente” (PESCO, *Permanent Structured Cooperation*) concebida para “*los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes*” (TUE: arts. 42.6 y 46 y Protocolo nº 10). Esta fórmula permite la existencia de un núcleo dentro de la Unión que impulse una cooperación más estrecha en materia de defensa, sin que sea necesaria la participación de todos los miembros. La Cooperación Estructurada Permanente se analizará con más detalle en el capítulo 3, dedicado al planeamiento de capacidades.

En cuanto a la defensa colectiva, aunque no forma parte de los objetivos asumidos hasta el momento por la Unión, el TUE incluye una referencia en la llamada “Cláusula de ayuda mutua”, que establece un alto nivel de exigencia en caso de agresión armada al territorio de un Estado miembro ya que, ante esta situación, “*los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas*” (TUE: art. 42.7).

La defensa colectiva inspira también la Cláusula de solidaridad (TFUE: art. 222), cuya finalidad es responder a ataques terroristas y situaciones de catástrofe causadas por fenómenos naturales o por el ser humano que tengan lugar en el territorio de algún Estado miembro. Esta respuesta puede proceder de la propia Unión o de los demás Estados miembros, buscando siempre la máxima coordinación, y consistirá en:

- Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros.

- Proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.
- Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.
- Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.

Los medios de la Unión que se movilizarán para llevar a cabo estas acciones serán *“todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros”*, a los que se sumarán las contribuciones que decida cada Estado miembro. En todo caso, será el Consejo la institución que determinará la forma en que la Unión aplicará esta cláusula de solidaridad (TFUE: art. 222).

Otro aspecto sustancial es que la Unión respeta la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional y las funciones esenciales del Estado, *“especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”*. Esta esfera competencial sigue siendo de responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro (TUE: art. 4.2). En contrapartida, en aplicación del principio de cooperación leal, *“los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”* (TUE: art. 4.3).

El propio TUE, en dos de sus Declaraciones finales, refuerza ese respeto a la soberanía de cada Estado miembro en materia de política exterior y de seguridad común. Así, la Declaración núm. 13, subraya que las disposiciones del TUE relativas a la PESC *“se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales”*. Por otra parte, las disposiciones relativas a la PCSD *“se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros”*.

En particular, se reconoce que los Estados miembros de la UE que también lo son de la OTAN continuarán teniendo en esta organización el fundamento de su defensa colectiva y marco de su ejecución (TUE: art. 42.7). Es significativa la posición de Dinamarca en este materia, Estado que, por voluntad propia, *“no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa”* (art. 5 del Protocolo nº 22).

Para reforzar este principio de actuación, la Declaración núm. 14 del TUE subraya que las disposiciones referentes a la PESC *“no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”* y que *“no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo”*.

Algunas disposiciones del TFUE son también representativas de esta insistencia en el respeto a la soberanía de los Estados cuando están en juego intereses de seguridad nacional; así *“ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad”*, y *“todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra”* (TFUE: art. 346).

Otra disposición, también del TFUE, contempla la reacción de los Estados miembros frente a situaciones de guerra o de amenaza de guerra, en cuyo caso *“se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado interior resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”* (TFUE: art. 347).

2.2.2. Las estrategias de seguridad nacionales

Durante la primera década del siglo XXI, la mayor parte de los Estados de la UE han llevado a cabo revisiones de sus propias estrategias de seguridad nacional. Un análisis comparado que toma como referencias algunas estrategias europeas (la británica, la holandesa, la francesa y la española), además de la estadounidense y la canadiense, plantea las siguientes conclusiones (Enseñat, 2012: 11-13):

- Se reconoce el carácter amplio y multidimensional de la seguridad nacional.
- El objeto de la seguridad nacional son el territorio, la población y los intereses nacionales, así como la contribución a la seguridad internacional.
- Las amenazas y riesgos son heterogéneos, interdependientes, muchos de ellos transnacionales y de diversas procedencias, pudiendo manifestarse en una variedad de ámbitos. Con algunas especificidades, todas las estrategias coinciden en la identificación de los riesgos y amenazas.
- El desarrollo, propagación e interrelación de las amenazas y riesgos está afectado por ciertos fenómenos considerados como *drivers* o potenciadores. Su estudio y el de la forma de abordarlos abren nuevas perspectivas para incrementar el carácter preventivo y la eficiencia de las estrategias.
- Dada la escasez de recursos disponibles, resulta necesario priorizar los riesgos en función de la probabilidad de que se materialicen y de su potencial impacto.
- En las respuestas a unos riesgos y amenazas que, por su naturaleza, son poco previsibles, se resalta la importancia de la anticipación, la prevención y la “resiliencia” (resistencia y capacidad de recuperación). La disuasión, convencional o nuclear, sigue siendo una función estratégica principal. Por otra parte, la aplicación de las respuestas debe ser compatible con el respeto al Estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas.
- El enfoque integral de la seguridad, utilizando la combinación adecuada de todos los medios disponibles e integrando la respuesta de todos los Departamentos, Administraciones de diferente nivel, sector privado y sociedad civil, se presenta como el modo de actuación más adecuado.

- Todas las estrategias proponen similares reformas administrativas tendentes a lograr ese enfoque integral, principalmente reforzando el papel de la Presidencia del Gobierno, mejorando la integración de los servicios de inteligencia y creando, ente otros órganos, un Consejo de Seguridad Nacional.
- La cooperación internacional es esencial. No obstante, las estrategias de las organizaciones internacionales son insuficientes para atender a la seguridad nacional, que sigue siendo responsabilidad exclusiva de los Estados.
- La estrategia no es un punto de llegada sino una posición de partida. Ha de ser dotada de los recursos necesarios para su puesta en práctica y desarrollada por un conjunto de estrategias sectoriales y específicas.

2.2.3. La transformación de las fuerzas armadas europeas

Uno de los estudios más recientes sobre la transformación de las fuerzas armadas de Europa se debe al británico Anthony King (King, 2011), cuyas tesis principales giran en torno a la importancia del conflicto afgano como impulsor de cambios sustanciales en los ejércitos europeos. Estos cambios implican la evolución desde modelos de reclutamiento obligatorio a modelos basados en la plena profesionalización, junto con un proceso de reducción global de efectivos, de concentración de capacidades y de transnacionalización de la defensa.

El conflicto de Afganistán ha cambiado radicalmente el foco de atención de los ejércitos europeos tras la Guerra Fría, desplazándolo desde Europa central hasta las estribaciones del Himalaya. Esta reorientación no es meramente geográfica sino que también representa una transformación de la cultura estratégica, del modo de conducir las operaciones y de la creciente interdependencia de los Estados europeos en un orden mundial inestable.

Este desplazamiento del escenario de interés, geográfica y conceptualmente, es clave en cualquier estudio sobre la transformación de los ejércitos europeos contemporáneos y tiene una importancia histórica, pues está produciendo un efecto de sustitución de los ejércitos de masas por un modelo de fuerzas no muy diferentes de los pequeños ejércitos mercenarios que operaron en la Europa de los siglos XVII y XVIII (King, 2013: 4-6). Para King, las fuerzas armadas actuales

tienden, “no tanto a encogerse, sino a concentrarse”. Aunque es evidente que el número de efectivos se ha reducido, no se puede decir lo mismo de sus capacidades, que, en muchos aspectos, son superiores a los ejércitos de masas anteriores. Esto ha sido una consecuencia de la plena profesionalización, de la experiencia acumulada en numerosas y variadas misiones, y de la reducción de los recursos de defensa que, en términos generales, se han concentrado en las nuevas unidades de reacción rápida, aumentando su tamaño, capacidad e importancia estratégica (King, 2013: 10).

Para un análisis completo de la transformación de los ejércitos europeos habría que tener en cuenta las fuerzas armadas de todos los Estados europeos, tanto de los que son miembros de la UE como de los que no lo son. Este estudio sería muy complejo, ya que cada una de ellas tiene sus propias estructuras y dispositivos de defensa, a los que habría que aplicar tres niveles de análisis: estratégico, operacional y táctico. El nivel estratégico afecta a la toma de decisiones en los órganos político-militares. El nivel operacional se refiere al planeamiento de las operaciones y se desarrolla en los cuarteles generales superiores, en particular en aquellos que están concebidos para dirigir cuerpos de ejército (60.000 efectivos), que han experimentado una profunda transformación organizacional. El nivel táctico está relacionado con las actividades que llevan a cabo las fuerzas armadas en el teatro de operaciones, donde interactúan con la población local. En este nivel, se consideran normalmente las unidades de entidad brigada (4.000 efectivos) y batallón (600 efectivos) (King, 2013: 6-8).

Para King, las fuerzas armadas europeas se están transformando en fuerzas de reacción rápida proyectables, capaces de intervenir rápidamente en regiones con conflictos étnicos, religiosos o con Estados fallidos. Por el momento, estas fuerzas son aún escasas y se están constituyendo gracias a invertir menos en otras más convencionales; esta decisión está generando dos niveles de eficiencia en las unidades de los ejércitos europeos. Un estudio sobre las fuerzas de reacción rápida no puede ser considerado como un indicador representativo de todos los aspectos de la transformación militar en la actual Europa, pero representan indiscutiblemente la vanguardia de la innovación militar. Las más representativas son las de Reino Unido, Francia y Alemania, consideradas como punta de lanza de

los desarrollos actuales, motor del cambio y referente para otros Estados europeos (King, 2013: 7). En este contexto, la OTAN y la UE están jugando un papel prioritario al promover un marco institucional común para la cooperación (King, 2013: 10), aunque se constata que, a pesar de las iniciativas de la UE, la OTAN sigue siendo la organización esencial para el desarrollo militar europeo (King, 2013: 15).

Otro aspecto que King subraya en su análisis es la atención preferente a las fuerzas terrestres, pues, aunque las fuerzas navales y aéreas siguen siendo importantes en las operaciones actuales y están experimentando notables adaptaciones, su contribución no es decisiva en el resultado final. Tanto las fuerzas navales como las aéreas proporcionan un apoyo esencial a las fuerzas de reacción rápida terrestres, pero son éstas las que determinan el éxito de las operaciones militares y, por ello, pueden considerarse como el “núcleo de la transformación militar europea” (King, 2013: 8).

Además de las unidades y los cuarteles generales, los elementos conceptuales y doctrinales militares son también importantes para apreciar la verdadera dimensión de la transformación de los ejércitos. Su papel es fundamental para desarrollar las nuevas misiones y procedimientos y para justificar las inversiones necesarias. Además, se ha convertido en un medio para unificar criterios, coordinar las reformas entre los diferentes ejércitos aliados y facilitar su interoperabilidad (King, 2013: 8).

Otra característica de los ejércitos actuales es el desarrollo de fuerzas multinacionales. Este proceso de “transnacionalización” es esencial para entender la transformación militar en curso. Las fuerzas armadas de Europa están cooperando unas con otras cada vez más estrechamente y en unos niveles de organización muy por debajo de los que se aplicaban en la Guerra Fría, aunque hasta ahora no se están integrando hasta el punto de crear organizaciones militares supranacionales ni algo parecido a un Ejército europeo. Aunque los Estados-nación conservan la autoridad sobre sus fuerzas y declaran su soberanía sobre ellas, lo cierto es que las fuerzas de reacción rápida y cuarteles generales en los que se condensan las capacidades militares nacionales, interactúan cada vez más directamente y con mayor intensidad, dando origen a una red militar

transnacional progresivamente más densa y compleja, que trasciende las fronteras nacionales. De esta forma, está en curso un proceso de convergencia de los ejércitos europeos hacia modelos organizativos y procedimientos comunes, aunque conservando sus fronteras nacionales (King, 2013: 10-11).

En síntesis, King afirma que la dinámica fundamental de la actual transformación militar europea implica, simultáneamente, un proceso de concentración y uno de transnacionalización. Parece probable que esta trayectoria continuará en los próximos años, de forma que en el 2020 las fuerzas armadas de Europa serían aún menores que las de hoy, pero más profesionales y capaces, y que habrían desarrollado vínculos cooperativos más estrechos. Sin embargo, el futuro de las fuerzas armadas no está exento de incertidumbre, y este proceso de transnacionalización y concentración es reversible, de forma que la trayectoria actual podría alterarse a causa de diversas contingencias. En particular, mayores recortes financieros podrían invertir esta tendencia e interrumpir la potenciación de las fuerzas de reacción rápida (King, 2013: 11).

Para comprender la profunda transformación organizacional de las fuerzas armadas es imperativo situarlas en su adecuado contexto histórico; así, las transformaciones actuales forman parte de un cambio a largo plazo desde ejércitos de masas y reclutamiento obligatorio a ejércitos profesionales especializados, impuesto en gran medida por la demanda de misiones exteriores. Estas nuevas tareas han obligado a sus miembros a cooperar con socios militares de otras organizaciones con los que habían tenido una interacción pobre en el pasado.

Para coordinar estas nuevas relaciones operativas, se han establecido colectivamente nuevas definiciones, procedimientos y prácticas. Como resultado de un cúmulo de pequeñas revisiones, está comenzando a cristalizar en Europa un nuevo sistema militar. Para entenderlo hay que admitir que, aunque las organizaciones militares son jerárquicas, no pueden entenderse como estructuras estáticas, monolíticas y preconcebidas, sino que desarrollan una compleja cadena de interacciones sociales aplicadas reiteradamente, cuyos resultados no son plenamente previsibles por los mandos superiores. Como resultado, la transformación militar ha producido estilos de trabajo emergentes a través de una multitud de suborganizaciones militares. Esta dinámica es especialmente visible en

los cuarteles generales “operacionales” europeos, donde se han desarrollado nuevos conceptos de planeamiento y nuevas prácticas que han conducido a una progresiva convergencia de procedimientos (King, 2013: 15).

La tesis fundamental sostenida por King es que las fuerzas armadas europeas están experimentando un proceso al que denomina “glocalización”, por el cual se están concentrando en ciertos elementos desde los cuales irradian progresivamente unas relaciones institucionales más profundas, generadoras de un nuevo orden militar basado en redes transnacionales de múltiples nodos interdependientes e interconectados. Parece improbable que, al final de este proceso, las fuerzas armadas futuras mantengan la clásica estructura vertical internacional que las caracterizaron en el siglo pasado. Según esta visión, Europa está entrando en una era de “neomedievalismo”, en el sentido de que se solapan instituciones, soberanías y poderes. A medida que las fuerzas armadas se van haciendo más interdependientes, está emergiendo una intrincada red de alianzas, relaciones y asociaciones horizontales, cuya correcta conceptualización supone un difícil reto para los académicos y los profesionales militares. Quizás el futuro de Europa en su sentido más amplio sea una realidad transnacional compleja de nodos nacionales concentrados pero interdependientes, en una red de relaciones transfronterizas dentro y fuera de la UE (King, 2013: 17-19).

2.3. LA ALIANZA ATLÁNTICA

Al estudiar los actores con mayor influencia en el desarrollo de las capacidades militares de la UE, es obligado referirse a la OTAN (y más concretamente a los EEUU), cuya presencia como referente es una constante en todo el proceso que estamos considerando. Desde la óptica de la EES, *“los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, en particular por medio de la OTAN. El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”* (CUE, 2003a: 1). Por otro lado, se reconoce la *“importancia de las relaciones trasatlánticas y necesidad de que se coordinen las acciones de la PESD y la OTAN, pero destacando al mismo tiempo la necesidad de que la asociación sea más equilibrada, sin competencia, y respete la autonomía respectiva y de que predomine la comprensión mutua cuando existan divergencias estratégicas”* (EUPAR, 2009: pár. 4).

En otras declaraciones, el Parlamento Europeo admite *“que debe existir una coherencia entre la EES y el Concepto Estratégico de la OTAN”* (EUPAR, 2009: pár. 11), y considera que esta cooperación es especialmente necesaria a la hora de *“proseguir un diálogo franco y realista con Rusia que abarque cuestiones tales como la seguridad regional, la energía, la defensa antimisiles, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la limitación de fuerzas armadas y la política espacial”* (EUPAR, 2009: pár. 38).

Como hemos visto al analizar los Tratados de la Unión, las referencias a la Alianza Atlántica son numerosas en el ámbito de la PCSD y, como veremos en los siguientes capítulos, tienen una incidencia notable en el planeamiento, generación y empleo de las capacidades militares europeas.

En este apartado, nos interesa analizar la visión estratégica de la OTAN como actor de seguridad y defensa colectiva para extraer conclusiones sobre las analogías y diferencias con la estrategia de la UE.

2.3.1. Misión y visión de la OTAN: su Concepto Estratégico

El actual concepto estratégico de la OTAN fue aprobado en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre de 2010. En él se establecen las misiones y principios fundamentales de la Alianza Atlántica, el entorno de seguridad en que habrá de desenvolverse, y la forma en que llevará a cabo sus tareas fundamentales.

El objetivo fundamental de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, contribuyendo así a la estabilidad mundial. La fortaleza de la Alianza está cimentada sobre (OTAN, 2010: pár. 1-3):

- Sus valores compartidos, que son la libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.
- Su vinculación a los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.
- El vínculo transatlántico forjado tras la II Guerra Mundial, construido sobre el concepto de que la seguridad de todos los miembros es “indivisible”, y materializado sobre la base de la solidaridad, de un mismo fin compartido y de un reparto equitativo de cargas.

Para cumplir su objetivo fundamental en el entorno de seguridad contemporáneo, la Alianza se compromete a llevar a cabo tres tareas fundamentales, que constituyen los grandes ejes de su estrategia: la defensa colectiva y la disuasión, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (OTAN, 2010: pár. 4).

La disuasión y la defensa colectiva

La defensa colectiva se funda en el Art. 5 del Tratado de Washington (1949), que garantiza la ayuda mutua en caso de ataque contra alguno de los aliados²².

²² “Un ataque armado contra una [de las Partes firmantes] o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque

Para cumplir esta tarea, la OTAN adoptará medidas de disuasión y de defensa contra toda amenaza de agresión o desafío emergente dirigido contra el territorio o la población de uno, varios o todos sus miembros. En este contexto, se pone el énfasis en que la OTAN sigue siendo *“el único e indispensable foro de consulta transatlántico para todas las cuestiones que afectan a la integridad territorial, a la independencia política y a la seguridad de sus Estados miembros”* (OTAN, 2010: pár. 5), lo que excluye otros foros alternativos para tratar estas cuestiones.

La disuasión es un elemento central de la estrategia de defensa colectiva de la Alianza. Se articula en torno a una combinación de capacidades nucleares y convencionales, considerando que las primeras son imprescindibles mientras algún actor disponga de ellas. Las fuerzas nucleares estratégicas de los EEUU, con la aportación de los arsenales del Reino Unido y de Francia, constituyen la garantía suprema de la seguridad de la Alianza (OTAN, 2010: pár. 17-18).

Para asegurar la disuasión y la defensa contra toda amenaza, la OTAN desarrollará un abanico de capacidades que incluirá (OTAN, 2010: pár. 19):

- a) Una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales.
- b) La capacidad para sostener simultáneamente operaciones conjuntas de gran envergadura y varias operaciones de menor entidad para la defensa colectiva y para responder a las crisis, incluso a una distancia estratégica.
- c) Fuerzas convencionales fuertes, móviles y proyectables, incluyendo una Fuerza de Reacción de la OTAN (NRF), para ejercer tanto las operaciones derivadas del art. 5 del Tratado de Washington, como las operaciones expedicionarias de la Alianza.
- d) Los ejercicios, planes de contingencia e intercambios de información necesarios para asegurar la defensa y para aportar a cualquier aliado que lo precise una seguridad y un refuerzo visibles.
- e) La capacidad para proteger la población y los territorios contra un ataque de misiles balísticos.

armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

- f) La capacidad para defenderse contra las armas nucleares, bacteriológicas, químicas y radiológicas (NBQR) de destrucción masiva.
- g) La capacidad para prevenir y detectar los ciberataques, incluyendo la coordinación e integración de las capacidades nacionales con las de la OTAN.
- h) La capacidad de detección y defensa contra el terrorismo internacional, incluyendo un mejor análisis de la amenaza, más consultas con los socios y el desarrollo de capacidades militares adecuadas, sobre todo, para colaborar en el entrenamiento de fuerzas locales, de forma que puedan combatir el terrorismo por sí mismas.
- i) La capacidad para contribuir a la seguridad energética, incluyendo la protección de las infraestructuras y de las zonas y vías de tránsito críticas, apoyándose en la cooperación con los países asociados y en consultas basadas en evaluaciones estratégicas y en planes de contingencia.
- j) La capacidad para evaluar el impacto en la seguridad de las tecnologías emergentes y para tener en cuenta las amenazas potenciales en los planes militares.
- k) Los presupuestos de defensa al nivel necesario para que las fuerzas armadas de la Alianza dispongan de medios suficientes.
- l) La capacidad para evaluar cómo afectan a la disuasión y a la defensa las modificaciones del cambiante entorno de seguridad internacional.

La gestión de crisis

La gestión de crisis, emanada del Tratado de Washington como estrategia para mantener la seguridad y estabilidad euroatlánticas, está orientada a gestionar las crisis emergentes antes de que degeneren en conflictos, a detener los conflictos en curso, y a contribuir a mantener la estabilidad en las situaciones de posconflicto. Todo ello en relación con la seguridad de la Alianza.

Cuando sea posible y necesario, la OTAN se comprometerá para prevenir o gestionar una crisis, estabilizar una situación posconflicto o ayudar a la reconstrucción, teniendo en cuenta que la mejor manera de gestionar un conflicto es evitar que se desencadene. En estos casos, será indispensable un enfoque global (político, civil y militar) para una eficaz gestión de crisis y la cooperación con otros actores internacionales antes, durante y después de la crisis. Las capacidades de la

OTAN le permitirán seguir y analizar en todo momento el entorno internacional para anticiparse a las crisis y para tratar de impedir que evolucionen hacia auténticos conflictos (OTAN, 2010: pár. 20-22).

Cuando fracase la prevención, la OTAN empleará sus medios de gestión de conflictos, que incluirán la capacidad de proyectar y de sostener sobre el terreno unas fuerzas militares potentes. Igualmente, dispondrá de capacidad para contribuir a la estabilización y reconstrucción posconflicto, en cooperación con otros actores internacionales (OTAN, 2010: pár. 24-25).

Para conseguir la eficacia en todo el espectro de gestión de crisis, la OTAN realizará las siguientes acciones (OTAN, 2010: pár. 25):

- a) Intercambiar información en el seno de la OTAN, para anticiparse a la aparición de una crisis y para prevenirla.
- b) Desarrollar la doctrina y las capacidades militares necesarias para las operaciones expedicionarias, incluyendo las operaciones de contrainsurgencia y las de estabilización y reconstrucción.
- c) Crear una estructura civil de gestión de crisis, adecuada aunque modesta, para interactuar más eficazmente con los actores civiles e, incluso, para el planeamiento, conducción y coordinación de las actividades civiles hasta que se den las condiciones para ser transferidas a otros actores.
- d) Reforzar el planeamiento civil-militar integrado para todo el espectro de las crisis.
- e) Desarrollar la capacidad para constituir y potenciar las fuerzas locales en zonas de crisis, con la finalidad de que las autoridades locales sean capaces de mantener la seguridad sin necesidad de la asistencia internacional.
- f) Identificar y formar especialistas civiles aportados por los Estados miembros con vistas a un despliegue rápido para determinadas misiones que exijan trabajar junto a fuerzas militares y especialistas de otros países asociados.

La seguridad internacional cooperativa

Con la seguridad cooperativa²³ la OTAN pretende reforzar la seguridad internacional mediante una asociación con otros países y organizaciones

²³ Derivada de los artículos 1 y 2 del Tratado de Washington.

internacionales que puedan contribuir activamente al control de armamentos, al desarme y la no proliferación, y mediante su disposición para acoger nuevos miembros. Como el objetivo de la OTAN es asegurar su seguridad en el nivel de fuerzas más bajo posible, está interesada en todas estas medidas limitadoras del potencial militar, siempre y cuando no reduzcan el grado de seguridad de los Estados miembros. En particular, su estrategia, en coordinación con Rusia, promoverá nuevas reducciones de las armas estacionadas en Europa, así como medidas de control de armas convencionales que permitan mantener los armamentos al mínimo nivel requerido para la estabilidad (OTAN, 2010: pár. 26).

La ampliación de la OTAN ha contribuido sustancialmente a la seguridad de los aliados, por ello, su objetivo final es la integración en las estructuras euroatlánticas de todos los países europeos que lo deseen y compartan los valores de la Alianza (OTAN, 2010: pár. 27).

La mejor seguridad para la zona euroatlántica es la creación de una extensa red de relaciones de asociación con países y organizaciones de todo el mundo, que aportarán una valiosa contribución para el desempeño de las tareas fundamentales de la OTAN. Estas relaciones se basarán en la reciprocidad, en los beneficios comunes y en el respeto mutuo (OTAN, 2010: pár. 29).

En este contexto, la OTAN considera que la UE es un socio único y esencial. Los miembros de ambas organizaciones, que coinciden en gran medida, comparten los mismos valores. La OTAN reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y más rentable y considera que esta relación ha de basarse en la complementariedad y el refuerzo mutuo. Para lograrlo, la OTAN contribuirá a (OTAN, 2010: pár. 32):

- Reforzar la asociación estratégica con la UE basándose en los principios de transparencia, complementariedad y respeto a la autonomía y a la integridad institucional de las dos organizaciones.
- Mejorar la cooperación práctica en las operaciones para todo el espectro de crisis, desde el planeamiento coordinado hasta el apoyo mutuo sobre el terreno.

- Ampliar las consultas políticas para incluir todas las cuestiones de interés común.
- Cooperar más estrechamente en el desarrollo de capacidades, a fin de reducir al mínimo las duplicidades y maximizar la relación coste-eficacia.

La coincidencia de planteamientos de la Alianza con la UE se manifiesta también en la importancia singular de la cooperación con Rusia y con los países que participan en el Diálogo Mediterráneo (OTAN, 2010: pár. 33-35).

En el cumplimiento de todas las tareas que se han expuesto, la OTAN persigue el empleo de sus recursos de la forma más eficaz y eficiente posible. Para ello, aplicará las siguientes medidas (OTAN, 2010: pár. 37):

- Maximizar la despleabilidad de sus fuerzas y su capacidad para mantenerlas operativas sobre el terreno durante el tiempo necesario.
- Asegurar la máxima coherencia en el planeamiento de la defensa, con el fin de reducir las duplicidades inútiles y orientar el desarrollo de capacidades hacia las demandas del mundo contemporáneo.
- Desarrollar y explotar conjuntamente las capacidades, en función de criterios de rentabilidad y atendiendo a un principio de solidaridad.
- Preservar y reforzar las capacidades, las normas, las estructuras y los procedimientos de financiación comunes.
- Acometer un proceso de reforma continua para racionalizar las estructuras, mejorar los métodos de trabajo y maximizar la eficiencia.

3. LA PERCEPCION DE LAS AMENAZAS, RIESGOS Y VULNERABILIDADES

Antes de abordar el análisis de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que debe afrontar la UE, la EES constata que el contexto de seguridad global actual se caracteriza por una serie de factores que le dan un perfil nuevo y cambiante. Afirma que *“la mundialización ha dado lugar a que las amenazas sean más complejas y estén interrelacionadas”* (CUE, 2008b: 1), con una naturaleza más diversa, menos visible, menos previsible y más dinámica (CUE, 2003a: 3 y 7), de forma que *“muchas de las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares”* (EUPAR, 2009: pár. 5), lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de definir y dimensionar las capacidades necesarias para afrontarlas.

Entre los factores que configuran este nuevo perfil de las amenazas y desafíos a la seguridad, la EES destaca (CUE, 2003a: 2):

- La apertura cada vez mayor de las fronteras, que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad.
- La mundialización, que ha tenido repercusiones muy diferentes para la humanidad, ya que, aunque ha traído nuevas oportunidades, también ha potenciado algunas amenazas, acelerado inestabilidades políticas, puesto de manifiesto las diferencias de valores y generado turbulencias financieras, entre otros efectos (CUE, 2008b: 1).
- El aumento de las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos Internacionales.
- El incremento del grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando paralelamente su vulnerabilidad.
- Los conflictos con tasas muy altas de víctimas entre la población civil, que han inducido muchos millones de desplazados y refugiados.
- La inseguridad humana, especialmente en los países en desarrollo, provocada por el fracaso económico, la pobreza, el hambre y la enfermedad, lo cual ha convertido la seguridad en una condición previa para el desarrollo.

En una primera aproximación, vamos a diferenciar entre “amenazas” y “riesgos y vulnerabilidades” para clasificar los actores y situaciones identificados tanto en la Estrategia Europea de Seguridad como en el Concepto Estratégico de la OTAN.

3.1. PRINCIPALES AMENAZAS

Con mayor o menor grado de probabilidad, son amenazas directas o indirectas para la seguridad y los intereses de la UE:

- Las agresiones a gran escala contra un Estado miembro.
- El terrorismo.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.
- Los conflictos regionales fuera del territorio de la Unión.
- La descomposición del Estado.
- La delincuencia organizada.
- Los ciberataques.

Agresiones de gran escala contra un Estado miembro

Según la UE, este tipo de agresiones armadas son improbables (CUE, 2003a: 3). Para la OTAN, la amenaza de un ataque convencional contra alguno de sus miembros es poco probable, pero no puede ser descartada, ya que la proliferación de misiles balísticos constituye una “amenaza real y creciente” para su territorio (OTAN, 2010: pár. 7-8).

Terrorismo

Para la UE (CUE, 2003a: 3) el terrorismo transnacional representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa, que introduce riesgos para la vida humana, para la economía y para la cohesión social. En su perfil actual:

- Está relacionado con el extremismo religioso violento y tiene un alcance mundial.

- Cuenta con recursos crecientes, emplea estructuras en red y está dispuesto a recurrir a una violencia sin límites.
- Sus causas son complejas, con componentes culturales, sociales y políticos.
- Es un fenómeno presente en nuestra propia sociedad, lo que convierte a Europa al mismo tiempo en objetivo y base para las organizaciones terroristas.
- Es primordial la protección de la sociedad contra sus efectos, sobre todo *“frente a un incidente terrorista importante, en especial cuando intervengan materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares”* (CUE, 2008b: 4).
- Es importante dismantelar las fuentes de financiación de las redes terroristas.
- Cualquier política para combatirlo debe incluir un eficaz y exhaustivo intercambio de información (CUE, 2008b: 4).

Para la OTAN, el terrorismo constituye una amenaza directa contra la seguridad de la población de los Estados miembros y, en un contexto más amplio, contra la estabilidad y la prosperidad internacionales. La importancia de esta amenaza se acrecienta por su propagación en zonas de interés estratégico de la Alianza y por la posibilidad de que pueda acceder a capacidades NBQR y a sus vectores de lanzamiento (OTAN, 2010: pár. 10).

La proliferación de armas de destrucción masiva

Según la EES (CUE, 2003a: 3-4) es la amenaza potencialmente más grave para la seguridad europea y se convertiría en el escenario más temible si estas armas cayeran en manos de grupos terroristas, a los que proporcionarían un poder de destrucción sin precedentes. Actualmente, existe la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva, sobre todo en Oriente Próximo. Junto a las armas nucleares, la potencia de las armas biológicas puede aumentar en los próximos años y los atentados con sustancias químicas y radiológicas son una posibilidad verosímil. Un factor que incrementa la inestabilidad es la expansión de la tecnología de los misiles, que podría poner a Europa en una situación de creciente riesgo.

Por su parte, la OTAN espera que durante la presente década proliferen las armas de destrucción masiva, incluidas las nucleares, y sus vectores de

lanzamiento, siendo este fenómeno más acusado en algunas de las regiones más inestables del mundo (OTAN, 2010: pár. 9).

Los conflictos regionales fuera del territorio de la Unión

La EES (CUE, 2003a: 4) afirma que los intereses europeos se ven afectados directa e indirectamente no sólo por conflictos geográficamente próximos, sino también por otros que tienen lugar en regiones mucho más alejadas. En primera instancia, la estabilidad regional está amenazada por conflictos violentos o enquistados que persisten en las fronteras de la Unión. Estos conflictos, cuyas causas son complejas y que, a veces, tienen un origen histórico remoto, amenazan la vida, las libertades fundamentales y los derechos humanos de las personas, especialmente de las que pertenecen a minorías, así como las infraestructuras sociales y materiales. En muchos de ellos, existe el riesgo de que degeneren en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado; además, ofrecen oportunidades a la delincuencia organizada y pueden incentivar la demanda de armas de destrucción masiva.

Para la OTAN, ciertas inestabilidades o conflictos fuera de su territorio pueden comprometer su seguridad al favorecer el desarrollo de otras amenazas, principalmente el extremismo, el terrorismo y la delincuencia transnacional (OTAN, 2010: pár. 11).

La descomposición del Estado

De acuerdo con la EES (CUE, 2003a: 4), el mal gobierno y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro y pueden conducir al colapso de las instituciones gubernamentales. La descomposición de los Estados y de las sociedades es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial, aumenta la inestabilidad regional y genera condiciones favorables para asociarse a amenazas como la delincuencia organizada o el terrorismo.

La delincuencia organizada

La UE considera (CUE, 2003a: 4-5 y B2: 4) que Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada, por lo que representa una amenaza interna a nuestra seguridad, con una dimensión exterior importante que se

materializa en el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales, armas, comercio ilegal de materias primas, fraude, blanqueo de capitales, etc. Por su naturaleza, puede tener vinculaciones con el terrorismo y con Estados frágiles o en proceso de descomposición, pero también en países estables propensos a la corrupción. En casos extremos, la delincuencia organizada puede llegar a dominar al Estado.

El aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto destacable de la delincuencia organizada, que también se relaciona con el desmoronamiento de los Estados. Su impacto puede ser significativo ya que la economía mundial depende de las rutas marítimas para el 90% de los flujos comerciales (CUE, 2008b: 8). El incremento de este fenómeno hace que las vías de comunicación, transporte y comercio requieran una vigilancia internacional más constante para resistir a ataques o perturbaciones. En particular, los abastecimientos energéticos están cada vez más expuestos a estas perturbaciones.

El tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (APAL) y de sus municiones tiene un impacto directo en el fortalecimiento de ciertas amenazas y en la generación y mantenimiento de inestabilidades y conflictos. Sus circuitos se relacionan, cuando no coinciden, con los de la delincuencia organizada (CUE, 2008b: 8 y B31).

Para la Unión, la concurrencia del terrorismo con la delincuencia organizada, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza, representaría “una amenaza muy radical”.

Los ciberataques

Para la UE, las sociedades modernas dependen en gran medida del correcto funcionamiento de las redes de información y telecomunicaciones. Más allá de las estrategias diseñadas para hacer frente a la delincuencia basada en internet, los ataques contra estos sistemas, incluyendo los gubernamentales, *“han dado una nueva dimensión a este problema, en calidad de posible nueva arma económica, política y militar”* (CUE, 2008b: 5).

Para la OTAN, los ciberataques, procedentes de fuerzas armadas, servicios de inteligencia, crimen organizado y grupos terroristas o extremistas representan un

riesgo real debido al aumento de su frecuencia, de su organización y de los daños que causan, incluso sobre infraestructuras críticas, pudiendo llegar a convertirse en una amenaza para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de los Estados (OTAN, 2010: pár. 12).

3.2. RIESGOS Y VULNERABILIDADES

En 2008, el Parlamento Europeo consideraba que, *“además de los desafíos definidos en la EES adoptada en 2003, el interés de seguridad de la Unión incluye la protección de sus ciudadanos y sus intereses dentro y fuera de la Unión Europea, la seguridad de su vecindad y la protección de sus fronteras exteriores y de infraestructuras críticas, así como la mejora de su ciberseguridad, la seguridad del suministro de energía y las vías marítimas, la protección de sus activos espaciales y la protección frente a las consecuencias del cambio climático”* (EUPAR, 2009: pár. 19). De esta forma, cinco años después de la primera estrategia de seguridad europea se formalizaba un incremento cualitativo de los aspectos y situaciones que debían ser objeto de atención en el ámbito de la seguridad y defensa.

Paralelamente, en su concepto estratégico de 2010, la OTAN aprecia ciertas vulnerabilidades derivadas, fundamentalmente, del funcionamiento de la sociedad global, pero también de algunos avances tecnológicos y del cambio climático. Estas vulnerabilidades inducen riesgos que deben ser tenidos en cuenta.

Ambas visiones complementarias o coincidentes, nos obligan a considerar un conjunto de “situaciones” generadoras de riesgos o que representan vulnerabilidades para la seguridad de la Unión, entre las que se encuentran:

- Nuevas enfermedades.
- El cambio climático.
- La competencia por los recursos naturales.
- La dependencia energética.
- Desarrollos tecnológicos de vanguardia.

Nuevas enfermedades

Según la EES, *“las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial”* (CUE, 2003a: 2). La epidemia de ébola en África ha tenido un fuerte impacto mundial, sobrepasando los límites de una respuesta humanitaria para convertirse en una auténtica emergencia sanitaria, que ha exigido una acción coordinada e incluso el empleo de capacidades militares para garantizar la seguridad en las zonas afectadas y la eficacia de las medidas para combatir la enfermedad y evitar su propagación.

El cambio climático

Este fenómeno adquiere una urgencia creciente para la UE, que lo califica como un *“multiplicador de amenazas”*, ya que *“las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de las migraciones. El cambio climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos anteriormente inaccesibles”* (CUE, 2008b: 5).

La competencia por los recursos naturales

La EES contempla en el futuro *“la competencia por los recursos naturales (el agua, en particular), que se verá agravada por el calentamiento del planeta, y que creará, con toda probabilidad, aún más disturbios y movimientos migratorios en diversas regiones”* (CUE, 2003a: 3).

La dependencia energética

La dependencia energética es motivo de especial inquietud para Europa, el mayor importador de petróleo y de gas del mundo. En 2030, las importaciones de estas materias ascenderán al 75% del consumo de la Unión. Actualmente, los abastecimientos proceden en su mayor parte del Golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África, regiones caracterizadas por su inestabilidad (CUE, 2003a: 3).

La UE debe desarrollar una política energética que, al igual que frente a otros retos, combine las dimensiones exterior e interior, y que disponga de mecanismos de crisis para hacer frente a las perturbaciones temporales del suministro energético (CUE, 2008b: 5).

Desarrollos tecnológicos de vanguardia

El Concepto estratégico de la OTAN advierte de que ciertos desarrollos tecnológicos de vanguardia (armas láser, técnicas de guerra electrónica y tecnologías que restringen el acceso al espacio) pueden tener un impacto importante a nivel mundial (OTAN, 2010: pár. 14).

4. LOS ESCENARIOS: ÁREAS GEOGRÁFICAS Y MISIONES

4.1. EL CONCEPTO DE “ESCENARIO”

En el ámbito militar, el término escenario se refiere habitualmente a las condiciones posibles de empleo de la fuerza, con un enfoque dinámico y evolutivo para adaptarse a situaciones cambiantes. Otra acepción se refiere a un ámbito geográfico concreto o a una situación fija, no dinámica. Para Arteaga (Arteaga, 2007: 43-44), el escenario de actuación de una fuerza militar se configura a partir de dos tipos de elementos: los técnicos, que determinan el marco lógico de actuación de las unidades de la fuerza, y los políticos, que determinan el marco de oportunidad de su empleo.

Las características técnicas de las capacidades militares perfilan las condiciones óptimas de empleo. Generalmente, estas características son determinantes a la hora de asignar los objetivos de una fuerza militar, pero los actores políticos también pueden asignar otros objetivos adicionales atendiendo a criterios de oportunidad, más que de idoneidad. Esta realidad obliga a considerar la posibilidad de llevar a cabo operaciones con capacidades militares no ajustadas o poco ajustadas a los objetivos encomendados. Por ello, este autor propone tres tipos de escenarios para una fuerza: los escenarios lógicos, que se deducen de los elementos técnicos, y los escenarios de oportunidad, que se derivan de los elementos políticos. A estos, podría añadirse una tercera categoría, representada por los escenarios no deseados, que supondrían un empleo deficiente o degradado de las capacidades disponibles.

La técnica del “análisis de escenarios” permite *“apoyar la adopción de decisiones, identificando los actores, factores y tendencias que condicionan el problema; estudiando y priorizando su factibilidad e indexando sus efectos potenciales y los instrumentos de respuesta para facilitar la adopción de estrategias. La técnica tiene dos fases: una primera de identificación, en la que se diseñan los escenarios de partida (scenario-writting) y otra posterior de planeamiento de escenarios en la que se estudia la evolución potencial de cada uno de ellos en función de las circunstancias cambiantes (scenario-planning)”* (Arteaga, 2007: 44).

Aplicado al concepto de una fuerza, la primera fase *“consiste en someter los elementos técnicos y políticos característicos del concepto a unas hipótesis de empleo que van desde las más probables, es decir las que incluyen cambios pequeños en algunos elementos, a otras alternativas que incluyen cambios más extremos en un mayor número de elementos”*. La segunda fase, consiste en combinar los resultados de la fase anterior con las características que definen una situación de empleo concreta, para evaluar las posibilidades de actuación de la fuerza en dicha situación. Esta segunda fase es la propia de los órganos de planeamiento militar, cuyo objetivo es reducir la incertidumbre hasta donde sea posible. (Arteaga, 2007: 44-45).

La necesidad de definir escenarios para una fuerza está condicionada por el uso que se pretenda dar al concepto que la define. En ciertos foros institucionales puede no interesar la definición de escenarios explícitos, ante el temor de que algunos de ellos pudieran generar rechazo. En cambio, en otros es imprescindible hacerlo, para justificar su utilidad como instrumento al servicio de una estrategia y para evitar que *“se produzcan abandonos en el momento de intervenir, produciéndose retiradas de componentes [...] o multiplicándose las restricciones (caveats) de su control operativo”*; ambas actitudes están muy relacionadas con las lógicas política y militar. En consecuencia, *“la decisión de precisar los escenarios de empleo no es intrascendente y conviene reflexionar sobre sus ventajas e inconvenientes porque su definición afecta a la participación y al empleo de la fuerza. En el caso particular de gobiernos que cuenten con un fuerte respaldo social a la proyección exterior, se podrán definir los escenarios de empleo con detalle; en cambio, los gobiernos que no tengan ese respaldo preferirán mantener cierta ambigüedad para que no se les acuse de contribuir a escenarios de intervención no deseados o se les critique su empleo fuera de los escenarios previstos”* (Arteaga, 2007: 45-46).

4.2. LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS DE MAYOR INTERÉS

En la EES podemos encontrar algunas referencias concretas a diferentes espacios geopolíticos hacia los que se dirige la atención preferente de la UE en materia de seguridad y defensa. En coherencia con su visión como actor global, la Unión no se impone “a priori” restricciones en cuanto a áreas geográficas, sino que establece unas prioridades en función de sus políticas, intereses y de las amenazas en curso o emergentes. El resultado es un mapa en el que destacan las siguientes zonas (CUE, 2003a: 8):

- África subsahariana.
- Norte de África.
- Frontera europea al este de la Unión.
- Oriente Próximo y Medio.

Del análisis de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades identificados en las correspondientes estrategias de seguridad, puede inferirse alguna información sobre los espacios donde podrían desarrollarse las misiones asumidas por la Unión y, en función de su naturaleza, donde habrían de desplegarse las capacidades militares necesarias. El conocimiento de estas potenciales zonas de operaciones es relevante pues incide directamente en los requerimientos técnicos y operativos de las capacidades, en los medios de proyección necesarios y en la preparación de las fuerzas, incluyendo no sólo los aspectos ligados a su entrenamiento físico, sino también a los formativos: conciencia intercultural, desarrollos doctrinales, etc.

África subsahariana

Hace más de una década, la EES reconocía que la pobreza de esta región se había incrementado y que algunos países habían quedado “atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza” (CUE, 2003a: 2). La importancia del Sahel no ha hecho más que aumentar en los últimos años, sobre todo por la expansión del terrorismo yihadista y la consiguiente generación de inestabilidades en países como Mali, Nigeria y otros. Por otra parte, la importancia estratégica de esta extensa franja de territorio como ruta de paso de los flujos de inmigración ilegal hacia el norte de África y Europa, la ha situado entre las zonas de interés prioritario para la Unión.

Norte de África

Los Estados de esta zona siguen experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social, inestabilidad política y conflictos no resueltos. El terrorismo yihadista que actúa desde el Sahel ha aumentado su influencia en esta zona. Los flujos de inmigración ilegal hacia Europa agravan esta situación. El abastecimiento energético que llega a Europa procedente de esta región refuerza su interés para la UE (CUE, 2003a: 2).

Frontera europea al Este de la Unión

Tras las ampliaciones de 2004 y 2007, la frontera este de la UE limita con Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia. El actual enfrentamiento en el este de Ucrania, alimentado por Rusia, ha convertido esta región en centro de interés para la Unión y para la OTAN. La dependencia energética de la UE respecto de Rusia incrementa su importancia (CUE, 2003a: 3). La EES incluso admite que la UE debe asumir un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso (Georgia, Armenia, Azerbaiyán), que en su momento será también una región limítrofe de la UE (CUE, 2003a: 8).

Oriente Próximo y Medio

La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo (CUE, 2003a: 8). En este contexto, especialmente en Oriente Medio, existe la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva (CUE, 2003a: 4 y 8). Igualmente, la seguridad energética de Europa está vinculada a esta región, de donde procede buena parte de sus importaciones de petróleo.

Tomando como referencia la Operación *Artemis*, se ha hablado de una distancia de 6000 kilómetros como radio máximo para las operaciones militares de la UE. Más allá del valor orientativo y como dato de planificación para potenciales proyecciones de fuerza, esta distancia no puede interpretarse como un límite para el empleo de capacidades militares de la Unión.

Si combinamos los criterios geográficos de la Estrategia Europea de Seguridad con los de la Política Europea de Vecindad y la multitud de acuerdos de cooperación suscritos por la Unión, las áreas geográficas donde podría ser necesario emplear las capacidades militares de la UE recorren la periferia de la Unión desde Mauritania al Cáucaso. Otras zonas como África, el Mediterráneo, los Balcanes, Oriente Medio y Asia Central se dan por la bibliografía como áreas “naturales” de intervención. Hasta ahora, la Política Europea de Vecindad no cuenta con una dimensión de seguridad expresa para respaldar la voluntad de estabilización y prevención de conflictos que figura entre sus objetivos; tampoco dispone de una previsión de medios militares para participar en las misiones de supervisión o en las de mantenimiento de la paz multilaterales que indica la Comisión en su propuesta para reforzar la Política Europea de Vecindad. Fuera de esas áreas no se descarta una intervención de la UE en situaciones de desastres naturales o causados por el hombre, pero es menos probable el empleo de unidades militares, aunque no de medios militares. Por lo tanto, el criterio geográfico es selectivo y ligado a los espacios de proximidad de la UE o de influencia de algunos actores (Arteaga, 2007: 54-55).

4.3. LAS MISIONES

En términos estrictos, el marco lógico inicial de empleo de las capacidades militares de la Unión sería el espectro de misiones asumidas en el art. 43.1 del TUE. Cada una de ellas representa diferentes niveles de exigencia y de riesgos, conlleva plazos de ejecución que van desde pocas semanas hasta varios años, y requieren una gama de capacidades distintas (Arteaga, 2007: 52-53). A continuación, se precisan los objetivos generales y las implicaciones de cada una de estas misiones en el empleo de las capacidades militares.

Misiones de interposición

Incluyen operaciones de preservación de la paz y operaciones de combate en el marco de una gestión de crisis. Se encuentran entre las misiones más exigentes ya que demandan una adecuada capacidad de combate. El número de unidades europeas que actualmente son capaces de realizar estas misiones es reducido y,

generalmente, forman parte de las fuerzas de respuesta rápida de las grandes potencias.

Misiones de estabilización y reconstrucción

Incluyen operaciones de mantenimiento de la paz durante el proceso de recuperación del funcionamiento de un Estado tras un conflicto. También se consideran las actuaciones para la reforma y el desarrollo del sector de seguridad.

Misiones de prevención de conflictos

Se trata de despliegues preventivos para evitar la escalada en una crisis o su expansión. Pueden incluir acciones de enfrentamiento inmediato, de desarmado y de desminado, así como de embargo, contraproliferación y control de armamentos.

Misiones de asistencia a nacionales

Que consisten en el rescate y evacuación de nacionales no combatientes residentes en zonas de conflicto.

Misiones de asistencia humanitaria

En ellas se contemplan dos géneros de intervenciones: la prevención de atrocidades y la gestión de las consecuencias de un desastre provocado por causas naturales o por el hombre. En relación con las primeras, hay que considerar que la sensibilidad europea en materia de derechos humanos está por encima del derecho a la no intervención en asuntos internos de otros Estados. La injerencia humanitaria no es un derecho reconocido pero es un escenario que entra dentro de la lógica de la actuación europea incluso al margen del Consejo de Seguridad si éste se bloqueara por cualquier motivo. El problema de intervenir sin un respaldo jurídico, aunque sea por razones humanitarias, es que obliga a repetir la intervención siempre que se presente para no dar pie a críticas de doble rasero. La vocación de actor global colisionaría con la aplicación selectiva del principio, por lo que también es posible que acabe generalizándose este escenario, sobre todo en el entorno más próximo a la UE, dentro del espacio abarcado por la Política de Vecindad.

Misiones de refuerzo de la seguridad interior

En una primera aproximación, serían escenarios de oportunidad para el empleo de capacidades militares de la UE. Son los derivados del refuerzo a la seguridad interior (*homeland security* o *homeland defence*) en apoyo a las autoridades civiles. Esta oportunidad podría presentarse en caso de aplicación de la cláusula de solidaridad prevista en el TFUE (agresión terrorista o catástrofe en un Estado miembro), que daría lugar a hipotéticos nuevos escenarios de intervención dentro de las fronteras europeas (Arteaga, 2007: 58).

Capítulo 3

Planeamiento de capacidades

1. INTRODUCCIÓN

En el Tratado de Maastricht la Unión Europea decidió asumir la responsabilidad de convertirse en un “actor global” dentro del sistema de seguridad internacional. En aquellos momentos, la UE era consciente de que sus capacidades militares contrastaban significativamente con los objetivos fijados en el Tratado y con las expectativas generadas. Las primeras operaciones militares lideradas por la Unión en los Balcanes, Asia y África pusieron de manifiesto que *“la UE está cambiando desde una [posición] de potencia regional a otra de potencia global”, pero sus fuerzas militares son limitadas, sólo aptas para ser empleadas en crisis de baja intensidad: la Unión es “un poco más fuerte que una ‘potencia civil’, pero está lejos de ser una ‘superpotencia’”* (Chang, 2004: 3-4).

Para mejorar las capacidades, se han venido aplicando dos enfoques, paralelos y aparentemente complementarios: el “enfoque OTAN” y el “enfoque UE”. Para

aplicar el primero, se aprobó en 1994 el concepto CJTF (*Combined Joint Task Force*), que fue adoptado por los Estados miembros de la OTAN para que la UEO pudiera utilizar en sus operaciones autónomas recursos colectivos de la Alianza. Posteriormente, evolucionó hacia un marco más amplio con los Acuerdos Berlín plus entre la UE y la OTAN. El “enfoque UE”, por el contrario, está basado en compromisos voluntarios de los Estados miembros para dotar de capacidades a la Unión (Chang, 2004: 4-5; Boixareu, 2006: 27-28).

En este capítulo, vamos a presentar una síntesis de los procesos de planeamiento seguidos, de los instrumentos y mecanismos utilizados, y de los objetivos de capacidades fijados progresivamente por la UE, incluyendo sus conexiones con las iniciativas adoptadas en el seno de la OTAN. Para estos efectos, sólo hemos considerado el período que se inicia en 1999, cuando la Unión pone en marcha el proceso de construcción de la actual PCSD.

Con este propósito, se intentará evitar entraren pormenores sobre el resultado real o efectivo alcanzado en la aplicación de estos procesos para generar capacidades. Esta cuestión será objeto de estudio en el capítulo 4. Básicamente, se analiza el origen, contenido y debate sobre las implicaciones de cada uno de estos procesos, instrumentos y mecanismos y objetivos.

2. EL ENFOQUE DE LA UE. LOS OBJETIVOS DE CAPACIDADES

A partir del Tratado de Ámsterdam (1 mayo 1999), la UE adquiere el compromiso de dotar a la PESD de unas capacidades civiles y militares suficientes para cumplir sus misiones. Los sucesivos Consejos Europeos irán definiendo unos objetivos de capacidades a alcanzar y los plazos para desarrollarlas. Cada uno de estos objetivos ha puesto en marcha unos planes de adquisición de capacidades con diferentes enfoques y procedimientos y desigual resultado práctico.

En este epígrafe vamos a analizar los siguientes instrumentos y mecanismos, que emergieron entre 1999 y 2007:

- 1) El Objetivo Global de Helsinki.
- 2) El Plan de Acción Europeo de Capacidades.
- 3) El Mecanismo de Desarrollo de Capacidades.
- 4) El Objetivo Global 2010.

A partir de 2008, coincidiendo con los efectos más acusados de la crisis económica en Europa, podemos hablar de un nuevo marco de desarrollo de capacidades, impulsado por la Agencia Europea de Defensa, que generará nuevos planes e instrumentos y que caracterizan lo que genéricamente hemos llamado “situación actual”.

2.1. EL OBJETIVO GLOBAL DE HELSINKI (HHG, *Helsinki Head Line Goal*, diciembre 1999)

El Consejo Europeo, reunido en Colonia en junio de 1999 (CEUR, 1999), declaró la determinación de la UE de jugar su papel plenamente en el escenario internacional dotándose de los medios y capacidades necesarios para desarrollar sus responsabilidades a través de una “política europea común de seguridad y defensa”. Para ello, la Unión debería disponer de una capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, así como los medios para prepararlas y decidir su empleo en respuesta a crisis internacionales, sin perjuicio de las decisiones que pudiera adoptar la OTAN respecto a la misma cuestión.

Pocos meses después, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999) fijó un objetivo general y varios objetivos de capacidades colectivas, que, a partir de entonces, se han denominado conjuntamente “Objetivo Global de Helsinki”. Se definieron así:

En cuanto al objetivo general, “Los Estados miembros se han fijado un objetivo general en lo que respecta al desarrollo de capacidades europeas: de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg fijadas en el Tratado de Ámsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta quince brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas fuerzas deberían ser autónomas desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de sesenta días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales”.

En cuanto a los objetivos de capacidades colectivas, “Los Estados miembros han decidido también establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico, mencionados todos ellos en el estudio de la UEO. En este contexto, se congratulan de las decisiones anunciadas ya por ciertos Estados miembros, que van en esa dirección:

- *desarrollar y coordinar medios militares de supervisión y alerta temprana*
- *abrir los cuarteles generales conjuntos ya existentes a oficiales de otros Estados miembros*
- *reforzar las capacidades de reacción rápida de las fuerzas multinacionales europeas existentes*

- *preparar la creación de un mando europeo de transporte aéreo*
- *aumentar el número de tropas que pueden ser desplegadas con rapidez*
- *aumentar la capacidad estratégica de transporte y evacuación marítima de tropas*

En pocas palabras, podríamos decir que el HHG estableció los requisitos operativos para el cumplimiento de las misiones de Petersberg. En cuanto al mecanismo para su consecución, el Consejo Europeo establecía que *“El desarrollo de una capacidad militar europea más eficaz se realizará a partir de las capacidades nacionales, binacionales y multinacionales existentes, que se aglutinarán para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión y realizadas con o sin el concurso de los medios y capacidades de la OTAN. Se prestará especial atención a las capacidades necesarias para garantizar la eficacia de las intervenciones orientadas a la gestión de crisis: capacidad de despliegue, sostenibilidad, interoperatividad, flexibilidad, movilidad, capacidad de supervivencia y mando y control, teniendo en cuenta los resultados del estudio de la Unión Europea Occidental (UEO) sobre los medios y capacidades y sus implicaciones para las operaciones dirigidas por la UE”*.

Como parte de este mecanismo, se contemplaba *“un método de consulta que, por una parte, permita alcanzar y mantener esos objetivos y, por otra, permita a cada Estado miembro definir su contribución nacional a dichos objetivos de un modo que refleje su voluntad política y su adhesión a ellos, con exámenes periódicos de los progresos realizados”*.

En la decisión adoptada por el Consejo Europeo, se dio un gran protagonismo a las relaciones de cooperación con la Alianza Atlántica, que se concretaron en los siguientes aspectos:

- a) El acceso a capacidades de la OTAN: *“los Estados miembros utilizarán los procedimientos existentes de planificación de la defensa, incluidos, cuando corresponda, los de la OTAN y los del Proceso de Planificación y Análisis de la Asociación para la Paz. Estos objetivos y los derivados, para los países*

*interesados, de la Iniciativa sobre Capacidades de Defensa (DCI) de la OTAN se reforzarán entre sí*²⁴.

- b) En la apertura a la participación de Estados miembros de la OTAN pero no de la UE: *“se invitará a los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea y a otros países candidatos a la adhesión a la Unión, a que contribuyan a esta mejora de las capacidades militares europeas. Esto aumentará la eficacia de las operaciones militares dirigidas por la Unión Europea y, para los países afectados, contribuirá directamente a dar mayor eficacia y vitalidad al pilar europeo de la OTAN”*.
- c) En la participación en operaciones lideradas por la UE: *“una vez que el Consejo haya tomado la decisión de iniciar una operación, los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE participarán si lo desean, en caso de que la operación requiera recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. Serán invitados a participar, previa decisión del Consejo, en operaciones en que la UE no utilice medios de la OTAN”*.
- d) En el establecimiento de un marco permanente de diálogo y cooperación: *“la Unión garantizará que se entable el diálogo, las consultas y la cooperación necesarios con la OTAN y con aquellos de sus miembros no pertenecientes a la UE”; “con los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE... se crearán estructuras idóneas para dialogar y compartir información sobre cuestiones relacionadas con la política de seguridad y defensa y con la gestión de crisis”; “se elaborarán las formas para asegurar una consulta, una cooperación y una transparencia plenas entre la UE y la OTAN. Al principio, las relaciones tendrán un carácter informal, por medio de contactos entre el Secretario General y Alto Representante de la PESC y el Secretario General de la OTAN”*.

Desde el origen de la PCSD, el desarrollo de capacidades de la Unión se ha vinculado a la industria de defensa europea: *“los Estados miembros han acogido con satisfacción los recientes avances en materia de reestructuración de las industrias europeas de defensa, que constituyen un importante paso adelante y contribuyen a fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Esta*

²⁴ La Iniciativa de Capacidades de Defensa (junio 1996) fue la primera iniciativa de la OTAN con el objetivo preciso de mejorar las capacidades militares europeas (García Sánchez, 2012: 3).

evolución exige una intensificación del esfuerzo por lograr nuevos avances en la armonización de las necesidades militares y en la planificación y adquisición de armamento, en la medida en que consideren oportuno los Estados miembros”.

2.2. EL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO DE CAPACIDADES (ECAP, noviembre 2001)

Tras el Consejo Europeo de Helsinki, se celebró en Bruselas una Conferencia de Compromiso de Capacidades (*Capabilities Commitment Conference*), donde los Estados miembros presentaron sus contribuciones a este esfuerzo común para desarrollar las capacidades de reacción rápida de la UE, configurando el primer Catálogo de Fuerzas (*Force Catalogue*) para el cumplimiento del Objetivo Global de Helsinki. Al comparar el Objetivo con el Catálogo, se pudieron identificar importantes carencias en algunas áreas de capacidad. Por este motivo, el Consejo Europeo aprobó el Plan de Acción Europeo de Capacidades²⁵, que, conservando el carácter voluntario de las aportaciones nacionales, pretendía racionalizar los esfuerzos de los Estados miembros en materia de defensa, promoviendo la búsqueda de sinergias en sus proyectos para cubrir las carencias identificadas. En una primera etapa, la búsqueda de soluciones se canalizó a través de 19 paneles de capacidades, compuestos por expertos nacionales (Schmitt, 2004):

1. Helicópteros de ataque y de apoyo.
2. Protección nuclear, química y biológica.
3. Vehículos Aéreos no tripulados (UAV) y Unidades de vigilancia y adquisición de objetivos.
4. Asistencia médica (Role 3).
5. Fuerzas de operaciones especiales (SOF).
6. Fuerza aérea basada en portaaviones.
7. Supresión de la defensa aérea enemiga (SEAD).
8. Reabastecimiento de combustible en vuelo (AAR).
9. Búsqueda y rescate en situaciones de combate (CSAR).
10. Misiles de crucero y armas guiadas de precisión.

²⁵ Consejo Europeo de Laeken, diciembre 2001.

11. Defensa contra misiles balísticos de teatro de operaciones.
12. Módulos de comunicación desplegados.
13. Cuarteles generales (OHQ, FHQ, CCHQ).
14. Visión aérea de vigilancia y reconocimiento del teatro de operaciones.
15. Inteligencia de imágenes (IMINT).
16. UAV (HALE, MALE y UAV tácticos).
17. Alerta temprana y detección a distancia a nivel estratégico.
18. Movilidad área estratégica, grandes aviones de transporte y aviones de carga general.
19. Buques del tipo Roll-On-Roll-Off (RO-RO) y buques de carga general.

La implementación del ECAP fue guiada por tres principios fundamentales (CUE, 2001: pár. 10; Schmitt, 2004):

- Optimizar la eficacia y la eficiencia de los esfuerzos para desarrollar las capacidades militares europeas.
- Aplicar un enfoque ascendente (“*botton-up*”) en la cooperación europea para la defensa, basado en compromisos nacionales voluntarios.
- Coordinar la cooperación entre los Estados miembros y con la OTAN.
- Difundir la importancia de un amplio apoyo público basado en la transparencia y la visibilidad.

Al poner en marcha el ECAP, el Consejo reconocía que su éxito estaba subordinado a que los Estados miembros llevaran a término sus proyectos e iniciativas actuales y futuras, con los cuales podrían cubrirse algunas carencias de capacidades detectadas. Pero, además, sería necesario encontrar nuevas fórmulas para remediar todos los déficits de capacidades existentes; algunas de estas soluciones pasaban por proyectos multinacionales, incluyendo la coproducción o la financiación y adquisición conjunta de capacidades, sobre todo para proyectos a gran escala y para capacidades muy específicas. Estas soluciones podrían extenderse también a la gestión y el uso de equipos (CUE, 2011: pár. 12; Schmitt, 2004).

Otro aspecto que condicionaría el éxito del ECAP serían los progresos que se realizaran para reestructurar las industrias de defensa europeas y para potenciar

la base tecnológica e industrial de la defensa, haciéndola más competitiva y dinámica. Este factor estaba estrechamente relacionado con los avances en la armonización de los requisitos militares y de los planes para la adquisición de armamento, reiterando así las directrices del Consejo Europeo de Helsinki (CUE, 2001: pár. 13).

Con el apoyo del Estado Mayor de la UE, en mayo de 2003 terminó la primera fase del ECAP; los 19 paneles de expertos presentaron su informe final que incluía diferentes opciones para cubrir las carencias de capacidades. Algunas podían serlo mediante iniciativas basadas en la mejora de estructuras y el desarrollo de procedimientos y de doctrina; otras requerían poner en marcha programas de adquisición, que se articularon a través de estos 10 Grupos de Proyecto, cada uno de ellos pilotado por un Estado miembro (Schmitt, 2004):

1. ITALIA: Protección nuclear, química y biológica (NBC)
2. FRANCIA: Vehículos Aéreos no tripulados (UAV)
3. PORTUGAL: Fuerzas de operaciones especiales (SOF).
4. ESPAÑA: Reabastecimiento de combustible en vuelo (AAR)
5. ALEMANIA: Búsqueda y rescate en situaciones de combate (CSAR).
6. HOLANDA: Defensa contra misiles balísticos de teatro de operaciones (TBMD)
7. REINO UNIDO: Cuarteles generales.
8. ALEMANIA: Movilidad área estratégica.
9. FRANCIA: Recursos basados en el espacio.
10. BÉLGICA: Interoperabilidad y procedimientos de trabajo en operaciones de evacuación y humanitarias.

Aunque el ECAP se veía como un enfoque esperanzador, adolecía de algunos puntos débiles, tales como su carácter voluntario y la dependencia de unos compromisos económicos para hacerlo creíble; también se apreciaba la ausencia de un órgano director del proceso, ya que la misión del Estado Mayor de la UE era apoyar el proceso y, con dificultades, podría hacer un seguimiento del progreso; por último, el método de trabajo– basado en reuniones de expertos nacionales– le daba un carácter temporal para desarrollar una función *ad hoc*: identificar solo las capacidades actuales referidas al Objetivo Global de Helsinki (Schmitt, 2004).

Por ello, no debe sorprender que, en noviembre de 2003, el Comité Político y Militar recomendó efectuar algunos ajustes en el ECAP para conciliar los compromisos nacionales que eran la base del funcionamiento de los Grupos de Proyecto, con el interés global de la Unión para adquirir todas las capacidades militares necesarias en el marco del Objetivo Global. En definitiva, se trataba de complementar el principio *bottom-up* del ECAP con un enfoque *top-down* que permitiera identificar objetivos y plazos, es decir una hoja de ruta, acompañada de una Carta de Mejora de Capacidades (*Capability Improvement Chart*) para evaluar el progreso del plan y orientar el trabajo de los Grupos de Proyecto (CUE, 2004: 12; Schmitt, 2004).

A finales de 2004, la Conferencia de Compromisos de Capacidades Militares²⁶ emitió una declaración en la que se hacía una evaluación global del ECAP y se proponían nuevas medidas para adaptarlo a las últimas decisiones adoptadas por el Consejo Europeo, que incluían la aprobación del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, la creación de la EDA y la definición del Objetivo Global 2010 (CUE, 2004: 18-21 y Anexo B).

Los objetivos de esta evaluación del ECAP eran dos: el primero, hacer un balance de los progresos realizados para solucionar las carencias remanentes de capacidades militares y disponer así de una base de referencia para la puesta en marcha del Objetivo Global 2010; el segundo, aprovechar la experiencia de su aplicación para definir los futuros cometidos de la EDA en su implementación y la posibilidad de identificar nuevas prioridades.

La Conferencia reafirmó el enfoque “de abajo hacia arriba” del ECAP— sus propietarios seguían siendo los Estados miembros—pero reconoció que los Grupos de Proyecto demandaban orientaciones adicionales “desde arriba” para llevar a cabo un análisis más sistemático y coordinado de la implementación del plan de acción, que podrían ser proporcionadas por la Junta directiva de la EDA en su formato de ministros de defensa (CUE, 2004: 15).

²⁶ “Declaration on European Military Capability”, Bruselas, 22 noviembre 2004.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>

La base de referencia o punto de partida para desarrollar el Objetivo Global 2010 estaba representada fundamentalmente por tres documentos: el Catálogo de Progreso 2003, la Carta de Mejora de Capacidades y el Informe Único de Avances (*Single Progress Report*). En conjunto, revelaban que, en relación con el Objetivo Global de Helsinki se habían remediado algunas carencias, y que otras podrían serlo en términos cuantitativos a medio y largo plazo. El trabajo de muchos Grupos de Proyecto se había enfocado hacia los aspectos más cualitativos (doctrina, táctica, procedimientos, operaciones), donde se habían realizado notables progresos. En cambio, la adquisición de algunas capacidades había llegado al límite de lo alcanzable con el marco y los instrumentos existentes hasta ese momento: su desarrollo, no solo necesitaría más tiempo, sino también importantes inversiones (CUE, 2004: 14).

La conferencia constató la necesidad de continuar el desarrollo del ECAP con dos innovaciones importantes: adaptarse a los nuevos requerimientos establecidos por el Objetivo Global 2010 y aprovechar todo el potencial de la EDA para impulsar y revitalizar los trabajos. Este potencial incluiría sus relaciones funcionales con el Comité Político y de Seguridad, con el Comité Militar y con el Estado Mayor, a través de los cuales se podría proporcionar al ECAP un enfoque más sistemático y un impulso más sostenido. También habría que considerar el asesoramiento que los expertos de la EDA podrían prestar a los Grupos de Proyecto y la participación de esta agencia en la evaluación de los procesos de desarrollo de capacidades. En definitiva, en coherencia con el nuevo contexto, el ECAP mantendría su enfoque ascendente y su mecanismo general de trabajo, pero en la siguiente etapa estaría bajo la esfera de control de la EDA, convirtiéndose *de facto*, junto con el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, en uno de sus principales instrumentos (CUE, 2004: 15).

2.2.1. Declaración de la capacidad operativa de la PESD

El Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001) declaró que, desde ese momento, la UE era capaz de conducir operaciones de gestión de crisis, aunque hubo que esperar hasta junio de 2003 para que el Consejo Europeo de Salónica

afirmara que *“la UE dispone ahora de una capacidad operativa en toda la gama de las tareas de Petersberg, limitada y condicionada por deficiencias reconocidas, que pueden paliarse mediante el ulterior desarrollo de las capacidades militares de la UE, incluyendo... los Grupos de Proyectos del ECAP”*. Las limitaciones a las que se hacía referencia venían impuestas por las carencias que aún no habían podido subsanarse en el proceso del ECAP; estas carencias afectaban especialmente a los plazos para el despliegue de fuerzas y a los altos riesgos que deberían asumirse en caso de llevar a cabo las misiones de mayor intensidad o de conducir varias operaciones simultáneas (CEUR, 2001: Anexo II; CEUR, 2003: 17).

2.3. EL MECANISMO DE DESARROLLO DE CAPACIDADES (CDM, marzo 2003)

Como ya se ha dicho, el Consejo Europeo de Helsinki preveía un *“método de consulta que... permita a cada Estado miembro definir su contribución nacional... con exámenes periódicos de los progresos realizados”*(CEUR, 1999). Para dar cumplimiento a esta disposición el Consejo aprobó en marzo de 2003 el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), como un instrumento con tres objetivos concretos (CUE, 2003):

- a) Posibilitar el seguimiento y facilitar los avances hacia el cumplimiento de los compromisos adquiridos para alcanzar el Objetivo Global 2003, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Para ello, debería fijar los requisitos militares para alcanzar los objetivos de la UE, registrar los compromisos de los Estados miembros para cumplir dichos requisitos e identificar las carencias.
- b) Posibilitar la evaluación y, en su caso, la revisión de sus objetivos de capacidades, en función de su aptitud para responder a toda la gama de misiones de Petersberg.
- c) Contribuir a la coherencia entre los compromisos asumidos en el marco de la UE y, respecto de los países interesados, los objetivos de fuerzas aceptados en el marco de la OTAN o de la Asociación para la Paz (PARP).

Un aspecto que se cuidó especialmente fue la coordinación y complementariedad con las iniciativas de la OTAN, muy especialmente entre su

Iniciativa de Capacidades de Defensa y el Objetivo Global de Helsinki. Este esfuerzo se canalizó a través del Grupo UE-OTAN “Objetivos de capacidad”.

Según este mecanismo, el Consejo Europeo definiría los objetivos políticos para el desarrollo de capacidades de la UE, incluyendo los sucesivos objetivos de capacidad para la gestión militar de crisis. Posteriormente, el Comité Militar de la UE orientaría la evaluación de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos.

El proceso de aplicación del CDM incluía varias etapas, en las que participarían el Consejo, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE. Cada etapa produce un documento denominado “catálogo”, que es aprobado por el Consejo Europeo. Para reforzar esta dinámica, el CDM contempla la celebración de Conferencias de Mejora de las Capacidades (*Improvement Capability Conference*)– a nivel ministros de defensa– cuando sean necesarios nuevos compromisos (CUE, 2003: pár. 15-36). Las etapas del CDM son:

- a) Revisión de los objetivos iniciales, es decir, del Objetivo Global de Helsinki.
Cuando el Consejo Europeo lo estime necesario podrá fijar nuevos objetivos de capacidades.
- b) Revisión de los requisitos (Catálogo de Requisitos/ *Requirements Catalogue*).
Los requisitos militares establecidos así como las hipótesis estratégicas formuladas, se revisarán tan a menudo como sea posible, aunque los objetivos no hayan cambiado. El resultado será una lista genérica de requisitos cuantitativos y cualitativos para cumplir las misiones definidas en los objetivos políticos y de capacidad.
- c) Contribuciones nacionales (Catálogo de Fuerzas/ *Force Catalogue*).
Mediante un proceso iterativo, los Estados miembros determinarán y armonizarán sus contribuciones nacionales para cubrir las capacidades identificadas en el Catálogo de Requisitos, incluyendo los proyectos nacionales y multinacionales pertinentes que se encuentren en curso o en estudio. El resultado será el Catálogo de Fuerzas, al que se adjuntarán las contribuciones adicionales de los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE y de otros países candidatos a la adhesión a la UE. Los compromisos se

presentarán de forma que fomenten la comparación entre Estados miembros. El EUMS mantiene permanentemente actualizado el Catálogo de Fuerzas, incorporando las modificaciones en la contribución de los Estados miembros.

d) Evaluación de los avances realizados (Catálogo de Progreso/*Progress Catalogue*)

El Catálogo de Progreso es un análisis comparado entre el Catálogo de Requisitos y el Catálogo de Fuerzas, complementado con un análisis cualitativo de las capacidades existentes. Este análisis se refiere a la capacidad operativa de las fuerzas, especialmente en lo relativo a su capacidad de proyección, sostenibilidad e interoperatividad, y tiene en cuenta las evaluaciones que se lleven a cabo en los ejercicios de la UE.

La funcionalidad del proceso completo radica en su aptitud para detectar carencias. Las carencias se definen como la diferencia entre las necesidades y los compromisos, teniendo en cuenta la evaluación de estos últimos en términos cualitativos y cuantitativos. En su determinación, se tendrán en cuenta no sólo los recursos nacionales y las capacidades compartidas de la UE, sino también el acceso a capacidades de la OTAN previamente acordadas. El Catálogo de Progreso, así como sus informes periódicos, incluye las carencias detectadas y propuestas para remediarlas mediante dos tipos de tratamiento: a corto plazo, mediante aumento o modificación de las capacidades existentes, y a largo plazo, por medio del desarrollo de proyectos de adquisición de capacidades (CUE, 2003: pár. 21 y 37-39).

2.4. EL OBJETIVO GLOBAL 2010 (HG 2010, junio 2004)

Poco después de adoptar la Estrategia Europea de Seguridad (diciembre 2003) y en un escenario de ampliación de la Unión a 10 nuevos Estados, el Consejo estableció un nuevo objetivo de capacidad militar en mayo de 2004, conocido como “Objetivo Global 2010” y presentado como una ampliación del Objetivo Global de Helsinki. Este objetivo fue respaldado por el Consejo Europeo en junio del mismo año (CUE, 2004c: pár. 62). En síntesis, establecía que los Estados miembros estarían, no más tarde de 2010, en disposición de actuar en coherencia

con el espectro completo de las operaciones de gestión de crisis derivadas del TUE, mediante una reacción rápida y decisiva (CUE, 2004a).

El desarrollo de este objetivo se configuró como un proceso minucioso, cuyo primer paso consistiría en la formulación de unas hipótesis de planeamiento estratégico, que se concretaron en cinco escenarios tipo:

- Operaciones de interposición, es decir, de separación por la fuerza de las partes enfrentadas.
- Operaciones de estabilización, reconstrucción y asesoramiento a terceros países.
- Prevención de conflictos.
- Operaciones de evacuación de nacionales.
- Apoyo a misiones humanitarias.

En cuanto a los plazos, se consideró esencial una reducción de los tiempos de reacción, de forma que la UE debería ser capaz de decidir el lanzamiento de una operación en los 5 días siguientes a la aprobación del *Crisis Management Concept*, y de iniciar la misión sobre el terreno dentro de los 10 días siguientes a la decisión de lanzarla.

El esfuerzo central de los Estados miembros se centraría en la interoperabilidad, la sostenibilidad y la despleabilidad de unas fuerzas que deberían ser más flexibles, móviles e interoperables gracias a un mejor empleo de los recursos mediante la aplicación del concepto “*pooling and sharing*”²⁷. Así mismo, se contemplaba aumentar la capacidad de respuesta de las fuerzas multinacionales.

El tipo de fuerzas que se pretendía desarrollar estaría basado esencialmente en el concepto “*battlegroup*” (EUBG) o agrupación táctica interarmas de alta disponibilidad. “*El EUBG es una forma específica de respuesta rápida. Es el mínimo módulo de fuerzas militares efectivo, creíble, coherente y de despliegue rápido, capaz*

²⁷ Este concepto se estudiará con detalle más adelante en este capítulo, se basa en compartir recursos y aprovechar sinergias, no sólo entre los Estados, sean o no miembros de la UE, sino también entre los sectores civil y militar.

de llevar a cabo operaciones aisladas o la fase inicial de operaciones más amplias. Está basado en una combinación de armas, con una fuerza de entidad batallón reforzado con unidades de apoyo al combate y unidades de servicios de apoyo. Un EUBG puede constituirse por una “nación-marco” o por una coalición multinacional de Estados miembros. En todos los casos, serán criterios clave la interoperabilidad y la eficacia militar. Un EUBG debe asociarse a un cuartel general táctico y a unos habilitadores estratégicos, tales como medios de transporte y logísticos” (CUE, 2004: pár. 9).

La relación completa de los objetivos que la Unión pretendía alcanzar no más tarde de 2010 eran los siguientes:

- a) Establecer una célula civil-militar dentro de la estructura del EUMS, capaz de activar rápidamente un centro de operaciones para una determinada operación.
- b) Establecer una Agencia Europea de Defensa.
- c) Disponer de una coordinación conjunta del transporte estratégico por tierra, mar y aire, en apoyo de las operaciones que se decidan.
- d) Desarrollar completamente los *battlegroups*, incluyendo sus medios de proyección (no más tarde de 2007).
- e) Disponer de una unidad de transporte aéreo con su correspondiente escolta.
- f) Desarrollar la adecuada compatibilidad y enlace de redes de todos los equipos de comunicaciones.
- g) Desarrollar los indicadores y criterios para determinar si las fuerzas nacionales habían alcanzado los niveles de despleabilidad y entrenamiento multinacional fijados en el Objetivo Global.

Para alcanzar estos objetivos parciales se estableció el siguiente calendario:

Año 2004/ Segundo semestre

- Elaboración y aprobación de las hipótesis de planeamiento estratégico y de los escenarios preliminares. Sobre estas hipótesis y escenarios se definirán los requisitos militares necesarios para cumplir el HG 2010.
- Definición de indicadores y de criterios para el proceso de evaluación de capacidades.

- Celebración de una conferencia de capacidades militares.

Año 2005

- Establecimiento de la lista detallada de criterios de objetivos de capacidad.
- Finalización del Catálogo de Requisitos 2005 en el marco del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, incluyendo las capacidades de respuesta rápida.
- Activación del proceso de evaluación de capacidades.
- Activación del proceso de ofertas para la generación del Catálogo de Fuerzas y del Catálogo de Progreso, ambos previstos en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades.

Año 2007

- Desarrollo completo de los *battlegroups* incluyendo la identificación de los medios adecuados de transporte estratégico y de sostenibilidad.

Entre 2006 y 2010

- Continuar desarrollando el proceso iterativo descrito en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, ahora ya con la implicación directa de la Agencia Europea de Defensa. Uno de los productos que debería elaborarse en esta etapa sería una visión a largo plazo para identificar tendencias en el desarrollo de las capacidades futuras y para potenciar la convergencia y la coherencia en las acciones que se adoptarían en el futuro.

Para cumplir estos objetivos, se proponía un enfoque sistémico y coherente, capaz de promover sinergias entre los Estados miembros. Este enfoque privilegiaba la consecución de un alto grado de interoperabilidad en los niveles conceptual, procedimental y tecnológico, concernientes, no solo a los aspectos militares, sino también a los cívico-militares; el marco de actuación se extendía también a los socios de la UE, principalmente a la OTAN y a las Naciones Unidas.

Bajo la perspectiva del Objetivo Global 2010, el desarrollo de capacidades se centraría en tres campos: las fuerzas, el equipamiento y el mando y control. Los avances en estos campos contribuirían a la convergencia en la adquisición de las capacidades necesarias.

Respecto a las fuerzas puestas a disposición de la UE por los Estados miembros, el primer paso sería clasificarlas en función de su potencia de combate y de su disponibilidad operativa para las posibles misiones. Se daría prioridad a la identificación de las fuerzas de respuesta rápida teniendo en cuenta el concepto *battlegroup*, lo que permitiría a los Estados miembros que lo desearan iniciar la constitución de estas unidades.

A partir de 2005, se pondría en marcha un proceso de evaluación de los compromisos de capacidades de los Estados miembros, centrado en las fuerzas de respuesta rápida. Para ello, como paso previo, sería necesario definir con mayor detalle los requisitos de las fuerzas, tanto cualitativos como cuantitativos. La evaluación de las fuerzas disponibles incluiría ejercicios, tanto en el plano nacional como multinacional.

Por último, dentro del marco del ECAP, se continuarían desarrollando los aspectos doctrinales mediante la formulación de conceptos y procedimientos comunes, así como las cuestiones relativas al mando y control. Dentro de esta función, se ponía el énfasis en dos ámbitos de capacidad: las de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de objetivos (ISTAR), y las de equipos desplegados en el espacio exterior. Ambas permitirían a la UE disponer en el horizonte de 2006 de una política de información compartida y de una política espacial, respectivamente.

2.4.1. La aplicación del ECAP y del CDM tras la definición del Objetivo Global 2010

La Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares (noviembre 2004)

En esta conferencia, celebrada el 22 de noviembre de 2004, los ministros de defensa de los Estados miembros alcanzaron varios acuerdos relevantes para desarrollar el HG 2010 (CUE, 2004: pár. 3, 5):

- Implementar los EUBG como núcleo de los elementos de respuesta rápida de la UE, de forma que pudieran alcanzar su “capacidad operativa inicial” en 2005 y su “capacidad operativa plena” en 2007. La primera implicaría que la UE

dispondría de al menos un EUBG para ser desplegado en una operación de respuesta rápida; la segunda, que dispondría de dos EUBG para desarrollar dos operaciones simultáneas. Los compromisos adquiridos en la conferencia sumaron 13 EUBG, la mayoría de ellos multinacionales, complementados con algunos compromisos adicionales de capacidades de apoyo (CUE, 2004: 9-17 y Anexo A).

- Aprobar el “Enfoque Global de Desplegabilidad” (*Global Approach on Deployability*), para lograr una integración más eficaz de los medios, mecanismos e iniciativas disponibles para el transporte estratégico, una capacidad fundamental para hacer posible la respuesta rápida (CUE, 2004: 19-23).
- La evaluación y mejora del ECAP (como ya se ha visto en el epígrafe 2.2. de este capítulo).
- Respaldar la iniciativa de 5 Estados miembros (Francia, Italia, Holanda, Portugal y España) para crear la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR), una nueva capacidad puesta al servicio de la PESD para ser empleada como fuerza policial de despliegue rápido en escenarios muy demandantes, con la misión de contribuir a garantizar la seguridad y el orden públicos (CUE, 2004: 2).

Además, se pusieron las bases para la elaboración de los catálogos de requisitos, de fuerzas y de avances que se presentarían en los años siguientes, siguiendo lo previsto en el ECAP y en el CDM. En este proceso, se tuvo en cuenta la amenaza terrorista descrita en el Plan de acción revisado de la UE para la lucha contra el terrorismo, donde se marcan varios objetivos estratégicos (CUE, 2004c: Anexo I). Hay que destacar el énfasis que puso esta conferencia en el desarrollo del concepto *battlegroup* y la incorporación de la recién creada Agencia Europea de Defensa a todos los trabajos en curso (CUE, 2004: pár. 8).

El Catálogo de Requisitos 2005

Este catálogo, que sustituyó al Catálogo del Objetivo Global de Helsinki 2002, fue elaborado por el Comité Militar, con las directrices del Comité Político y de Seguridad y el apoyo del Estado Mayor de la UE.

Tomando como referencia la EES y los cinco escenarios estratégicos contemplados en las hipótesis de planeamiento del Objetivo Global 2010, se formularon diferentes opciones militares sobre la mejor manera de afrontarlos. Estas opciones condujeron a la elaboración de un marco de planeamiento que permitió establecer una lista detallada de las necesidades de la UE. Con los elementos de esta lista, se constituyeron unos agrupamientos genéricos de fuerzas que se correspondían con las diferentes categorías de capacidades necesarias para la gestión de crisis y prevención de conflictos; el resultado de este proceso fue una lista de unidades de referencia. El conjunto de la información generada se volcó en este catálogo, que enumeraba en detalle los tipos de unidad, de recursos y de medios necesarios para responder a los escenarios contemplados (CUE, 2005; CUE, 2006: 2).

El Catálogo de Fuerzas 2006

A la vista del Catálogo de Requisitos 2005, la UE solicitó a los Estados miembros, mediante un cuestionario relativo al Objetivo Global, en qué medida podrían proponer medios y recursos para responder al conjunto de las necesidades de fuerzas que figuraban en el citado catálogo. Además, se diseñó un método y un manual de evaluación para que los Estados miembros pudieran autoevaluar sus contribuciones. Se organizó también un intercambio de información entre el Estado Mayor de la UE y los Estados miembros para elaborar de forma más precisa el cuadro de capacidades ofertadas y sus correspondientes evaluaciones.

Este proceso desembocó en el Catálogo de Fuerzas 2006, que describía las capacidades puestas eventualmente a disposición de la Unión por los Estados miembros, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, en el horizonte 2010 (CUE, 2006: 2).

El Catálogo de Fuerzas 2006 se revisó por primera vez en febrero de 2007 para incluir las contribuciones de los dos nuevos Estados miembros— Bulgaria y Rumanía. En octubre de 2007, se llevó a cabo una segunda revisión, incluyendo nuevas contribuciones voluntarias de los Estados miembros una vez conocidos los resultados de los primeros análisis. En mayo de 2009, una tercera revisión culminó

con el Catálogo de Fuerzas 2009, que incluía las contribuciones revisadas de ocho Estados miembros.

En un suplemento a este catálogo, se reunieron las contribuciones de países europeos que, siendo miembros de la OTAN, no pertenecían a la UE. Estas contribuciones no se computaron a la hora de determinar las capacidades identificadas, sino que se trataron como una categoría de capacidades adicionales.

El Catálogo de Progreso 2007

El Catálogo de Fuerzas 2006 y sus sucesivas revisiones sirvieron de base para identificar las carencias o déficits de capacidades de la UE, así como los riesgos que de ellos podrían derivarse. Este análisis condujo al Catálogo de Progreso, aprobado por el Consejo en noviembre de 2007, que contenía las recomendaciones a los Estados miembros en relación con la gestión de las carencias que debían cubrirse.

El Catálogo de Progreso constituyó un elemento fundamental para el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), que se aprobaría en 2008. El informe de octubre de 2009 sobre nuevas contribuciones aportadas por los Estados miembros al Catálogo de Fuerzas permitió determinar el grado de cobertura de las carencias identificadas, contribuyendo a la actualización del CDP a mediados de 2010.

La Declaración sobre el refuerzo de capacidades 2008

En su reunión del 11 de diciembre de 2008, el Consejo hizo una importante declaración, calificando el refuerzo de las capacidades europeas disponibles como “el primer desafío que debería afrontarse en los años siguientes”. El nivel de ambición de la UE se definió en los siguientes términos, que relacionan las capacidades con las misiones a cumplir (CUE, 2008: 1):

- a) Ser capaz de desplegar 60000 hombres en 60 días para una operación principal, dentro de la gama de operaciones previstas en el objetivo global 2010.
- b) Planificar y conducir simultáneamente una serie de operaciones y de misiones de diferentes envergaduras:

- Dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción, con un componente civil adaptado, sostenidas por un máximo de 10000 hombres con una duración de al menos dos años.
- Dos operaciones de respuesta rápida de duración limitada utilizando principalmente los EUBG.
- Una operación de evacuación urgente de nacionales europeos (en menos de 10 días) teniendo en cuenta el papel primario de cada Estado en relación a sus nacionales y recurriendo al concepto de un Estado piloto consular.
- Una misión de vigilancia/ interdicción marítima o aérea.
- Una operación civil-militar de asistencia humanitaria de hasta 90 días.
- Una docena de misiones PESD civiles (sobre todo, misiones de policía, de Estado de derecho, de administración civil, de protección civil, de reforma del sector de seguridad o de observación) de diferentes formatos, incluidos los de respuesta rápida y una misión de mayor entidad (de hasta 3000 expertos), que podría durar varios años.

Para cumplir estas misiones, la UE podría recurrir a los medios y capacidades de los Estados miembros, de la Unión y, en su caso, de la OTAN, para operaciones militares autónomas conducidas por la UE.

A la vista de este elenco de misiones, no debe sorprender que se iniciaran los trabajos para establecer una nueva estructura civil-militar integrada para el planeamiento a nivel estratégico tanto de las operaciones militares como de las misiones civiles asociadas a la PESD. De esta forma se pretendía lograr una mayor coherencia en el empleo de los instrumentos civiles y militares, de acuerdo con el enfoque de seguridad específico y singular de la UE (CUE, 2008: 2).

2.4.2. El concepto EU *Battlegroup*

Los orígenes de los EUBG

Tras el proceso inicial para desarrollar el Objetivo Global de Helsinki, conducente a dotar a la UE de una cuantitativamente voluminosa fuerza europea de respuesta rápida, en 2003 continuaban existiendo importantes carencias

cualitativas en las capacidades necesarias para cumplir este objetivo. Durante ese año, se produjeron dos hitos importantes: la aprobación de la EES y la ejecución de las dos primeras operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE: *Concordia* en Macedonia y *Artemis* en Congo.

El éxito de la operación *Artemis*, realizada al amparo de un mandato de la ONU, influyó decisivamente en la formulación del Objetivo Global 2010, aprobado por el Consejo Europeo al año siguiente. La pieza fundamental de este objetivo sería el concepto de fuerzas de alta disponibilidad denominado EU *Battlegroup* (EUBG) (Smaguc, 2013: 95).

El concepto tiene su origen en una iniciativa franco-británica, en la cumbre de Le Touquet (febrero 2003), y se consolida en una segunda cumbre celebrada en noviembre de 2003, en la que por primera vez se utiliza el término “*battlegroup*” para identificar el nuevo modelo de fuerzas. En febrero de 2004, Alemania se adhiere a esta propuesta, que es aprobada al mes siguiente con un fuerte respaldo del Consejo y de los ministros de defensa de la Unión. En junio de 2004, el concepto desarrollado por el Estado Mayor de la UE fue aprobado por el Comité Militar y finalmente, refrendado por el Consejo Europeo.

Características básicas de los EUBG

Los elementos clave del concepto EUBG son (FINABEL, 2014: 9):

- Una fuerza autónoma de entidad batallón reforzado (aproximadamente 1.500 efectivos incluyendo los elementos de apoyo al combate– *combat support*– y los elementos de apoyo logístico– *combat service support*), más el cuartel general de fuerza (FHQ) y el cuartel general de la operación (OHQ) asociados, que estarán ambos capacitados para trabajar en un entorno multinacional.
- Además del EUBG propiamente dicho, el concepto *EUBG package* incluye los habilitadores (*enablers*) estratégicos necesarios para su proyección y sostenimiento.
- Plazo de 10 días para iniciar el despliegue en zona de operaciones, contados desde el momento en que el Consejo decide lanzar una operación.

- Período de 30 días de sostenibilidad con los medios propios y de hasta 120 días con los reabastecimientos adecuados.
- Desplegabilidad en un radio de 6.000 kilómetros con centro en Bruselas (es un dato de planeamiento, pero no una limitación para su empleo).
- Posibilidad de dos operaciones concurrentes, cada una con un EUBG, teniendo en cuenta que las fases de despliegue no podrían ser simultáneas, sino sucesivas, si se consideran largas distancias.
- Importancia esencial de la interoperabilidad, pues el EUBG está basado en un principio de multinacionalidad. Cada EUBG se constituye en torno a las capacidades aportadas por una “nación-marco”, que es la responsable de dotarlo de todas las capacidades necesarias.

La cadena de mando de un EUBG consta de tres niveles (FINABEL, 2014: 12):

- a) Nivel estratégico-militar (OHQ, *Operational Headquarters*). Es el responsable del planeamiento estratégico militar y de la conducción de la operación en su conjunto. No despliega en la zona de operaciones.
- b) Nivel operacional (FHQ, *Force Headquarters*). Es responsable del mando y planeamiento operativos. Generalmente despliega en la zona de operaciones.
- c) Nivel táctico (EUBG HQ). Es responsable de la preparación y certificación de los elementos que integran el EUBG de acuerdo con las normas y procedimientos de la UE, y de conducir las operaciones de acuerdo con las órdenes que recibe del FHQ.

Las capacidades del FHQ deben garantizar la aplicación de un enfoque integral de las operaciones (*comprehensive approach*), lo que implica una gestión integrada de los instrumentos diplomáticos, económicos, civiles y militares tanto en el planeamiento como en la conducción de la operación. Para ello, debe existir una representación de cada uno de estos elementos en el cuartel general, participando desde la fase de preparación del EUBG. Así mismo, este cuartel general será apto para trabajar coordinadamente con organizaciones gubernamentales, ONG, organizaciones internacionales y otras agencias civiles. (FINABEL, 2014: 10 y 14).

Un modelo completo de los elementos que pueden formar parte de un EUBG y su descripción puede encontrarse en el Manual de los EUBG de FINABEL (FINABEL, 2014: 11-14).

Como ya se dijo, el EUBG se basa en el principio de multinacionalidad y puede constituirse a partir de un núcleo aportado por una “nación-marco” o por una coalición multinacional de Estados miembros. Este núcleo es la fuerza interarmas de entidad batallón reforzado con elementos de apoyo al combate y de apoyo logístico. En términos generales, la “nación-marco” proporcionaría los módulos fundamentales del EUBG, es decir: las capacidades de mando y control (un cuartel general de la operación preidentificado, un cuartel general de la fuerza, una unidad de sistemas de información y comunicaciones), el núcleo de combate (un batallón de infantería), y los servicios de apoyo al combate (transporte, abastecimiento, mantenimiento, asistencia médica y administración) (UE, 2013: 1; Barcikowska, 2013: 2).

El concepto de EUBG no impone una composición determinada, pero sí destaca que la base de su organización es la interoperabilidad y la eficacia militar, que se traduce en cualidades como la disponibilidad, empleabilidad, despleabilidad, preparación, flexibilidad, conectividad, sostenibilidad, supervivencia y protección médica (Barcikowska, 2013: 2).

Aunque su entidad depende de cada misión, un EUBG cuenta con una fuerza aproximada de 1.500 efectivos y, como se ha dicho, va asociado a un cuartel general de fuerza (FHQ) desplegable. Cuenta además con habilitadores (*enablers*) estratégicos y operacionales preidentificados, tales como transporte estratégico y medios logísticos. Los Estados miembros pueden participar también con las llamadas “capacidades de nicho”, compuestas por elementos que aportan valor añadido a los EUBG.

Los EUBG están en situación de *standby*, esto es, disponibles para su empleo por la UE, durante un período de 6 meses o múltiplos de 6.

El concepto subraya la necesidad de acelerar y sincronizar el proceso de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como de la UE. La constitución de un EUBG es

una oportunidad para reforzar la cooperación militar entre los Estados miembros, mejorando su conocimiento mutuo. Esta cooperación puede extenderse a otros Estados que no sean miembros de la UE.

Tareas de los EUBG

De acuerdo con el Objetivo General 2010 y el Plan de Desarrollo de Capacidades Civiles y Militares de la UE, que como se ha dicho, priorizan la respuesta rápida y la despleabilidad, los EUBG están diseñados para su empleo en toda la gama de misiones establecidas en los artículos 42 y 43 del TUE. Esto incluye, dentro de sus limitaciones operativas y logísticas, su empleo como fuerzas de combate en operaciones de gestión de crisis.

Del análisis de sus capacidades básicas, se pueden deducir algunas condiciones de empleo de los EUBG, entre las que podemos citar (Smaguc, 2013: 100-101):

- El EUBG debe emplearse como una capacidad de respuesta rápida, capaz de iniciar su despliegue en el plazo máximo de 10 días desde la aprobación por el Consejo del Concepto de gestión crisis (*Crisis Management Concept*), y de completarlo en el plazo máximo de 20 días. Esta exigente condición pretende evitar la escalada de un conflicto y, en su caso, preparar la llegada de una fuerza más potente. No estaría en su naturaleza el ser empleado para operaciones en curso, sino para responder a crisis emergentes.
- La duración de la misión asignada a un EUBG debe tener en cuenta su limitada autonomía en zona de operaciones, que se extiende entre uno y cuatro meses.
- Sus capacidades de despleabilidad y sostenibilidad recomiendan su empleo en zonas dentro de un radio aproximado de 6.000 kilómetros en torno a Bruselas, aunque la distancia a la zona de operaciones no debería suponer una restricción en su empleo.
- Siguiendo los principios de intervención de la UE, los EUBG operarán normalmente bajo la legalidad que le confiera un mandato de NNUU, aunque esta condición no sería preceptiva en casos como la evacuación de residentes nacionales.

Posibles escenarios de empleo de los EUBG

Teniendo en cuenta los probables escenarios de empleo de las fuerzas de la UE (ver Catálogo de Fuerzas 2006), los EUBG podrían emplearse en tres situaciones principales (Smaguc, 2013: 102-103):

- Operaciones para reforzar, ante un eventual cambio de la situación, a unidades que ya se encuentren desplegadas en zona de operaciones, o para bien para reemplazar a estas últimas en un determinado sector geográfico y permitir su reorganización o reagrupamiento.
- Operaciones de entrada inicial rápida en zona de operaciones, para preparar el acceso y dar tiempo a la generación y despliegue de fuerzas de mayor entidad.
- Operaciones independientes, limitadas en el tiempo y de baja escala que requieran una respuesta rápida.

El Manual de los EUBG de FINABEL relaciona las capacidades de los EUBG con algunas de las operaciones más recientes llevadas a cabo en África, como la liderada por el Reino Unido en Sierra Leona o las lideradas por Francia en Costa de Marfil, EUFOR RD Congo, Serval y EUTM Mali (FINABEL, 2014: 8). El mismo manual ofrece un abanico completo de sus posibilidades dentro de las misiones establecidas por el TUE en el marco de la PCSD:

1. Prevención de conflictos

Requiere operaciones de apoyo a la paz, en las que se emplean de forma complementaria medios diplomáticos, civiles y, en su caso, militares, para supervisar e identificar las causas del conflicto y para adoptar acciones oportunas que eviten el inicio, el agravamiento o la reanudación de las hostilidades.

En el marco general de la prevención de conflictos, los EUBG pueden ser empleados para evitar que se inicie, se agrave o se reanude el conflicto, mostrando de esta forma la decisión de la ONU o de la UE de implicarse en la resolución del conflicto. Si en la zona de operaciones existe una violencia generalizada, es poco probable que un EUBG tenga un efecto significativo; por lo tanto, la clave para alcanzar los efectos de prevención deseados radica en un despliegue rápido antes de que se establezca un clima de violencia (FINABEL, 2014: 14-16).

2. Separación por la fuerza de las partes enfrentadas

Se basa en operaciones cuya finalidad es mantener o restaurar la paz entre partes beligerantes que rechazan total o parcialmente la intervención y que pueden estar empeñadas en combates.

En las primeras fases de un conflicto localizado, un EUBG puede interponerse entre dos o más adversarios que están empeñados en un enfrentamiento limitado. Esta acción tiene que ser apoyada intensa y rápidamente por acciones diplomáticas y económicas. La intervención del EUBG sólo será viable si la potencia de las partes enfrentadas es insuficiente para desbordarlo a corto plazo (FINABEL, 2014: 17-18).

3. Estabilidad, reconstrucción y asesoramiento militar

Su finalidad es establecer un entorno seguro, con un cierto nivel de respeto a la ley y el orden. Normalmente, este tipo de operaciones estará coordinado con los esfuerzos de agencias gubernamentales y de otros actores civiles.

Los EUBG no son adecuados para los escenarios de estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar de larga duración, pero podrán ser empleados en caso de deterioro de la situación en escenarios de esta naturaleza (FINABEL, 2014: 19-21).

4. Evacuación de no combatientes

Estas operaciones, denominadas NEO (*National Evacuation Operations*), tienen por finalidad el rescate y la evacuación a un lugar seguro de personal no combatiente que está expuesto a la violencia en un país extranjero. Con frecuencia, estas evacuaciones deben ser realizadas bajo condiciones que se degradan rápidamente, creando una atmósfera de tensión e incertidumbre. Normalmente, el gobierno local u otras autoridades no pueden desarrollar sus funciones con eficacia por haber sido derrocados o desbordados por una derrota o un desastre sobrevenidos.

Un EUBG tiene capacidad para afrontar este tipo de operaciones tanto en entornos permisivos como no permisivos. Sin embargo, las tropas terrestres necesitarán un considerable apoyo de fuerzas aéreas y navales para proporcionar movilidad a la fuerza militar y capacidad de transporte para la evacuación de civiles (FINABEL, 2014: 22-23).

5. Asistencia en operaciones humanitarias

Las situaciones creadas o agravadas por emergencias humanitarias pueden derivar hacia inestabilidades regionales si no se gestionan rápida y eficazmente en sus primeras fases. En estos casos, las fuerzas armadas pueden contribuir mediante operaciones destinadas a aliviar la situación, normalmente como parte de un esfuerzo coordinado para apoyar a otros actores y garantizar su trabajo en condiciones de seguridad.

En este contexto, un EUBG puede proporcionar seguridad y participar en el suministro de ayuda humanitaria y apoyo especializado de ingenieros, operando en coordinación con los demás actores de la misión de ayuda humanitaria. Por esta razón, en este tipo de operaciones, se refuerza la importancia del enfoque integral para cooperar con agencias civiles en el mismo entorno (FINABEL, 2014: 23-24).

Generación y preparación de los EUBG

De acuerdo con lo establecido en el TUE y con el propio concepto de EUBG, la generación de estas unidades se basa en compromisos voluntarios de los Estados miembros. Son estos los responsables de organizar su estructura con una amplia flexibilidad dentro de las capacidades básicas que se le demandan; según este principio, pueden incluir capacidades de montaña, anfibas o de otra índole, de forma que podría afirmarse que no hay dos EUBG iguales. A esto flexibilidad en su estructura hay que añadir la flexibilidad en su composición multinacional, que admite todo tipo de geometrías, incluyendo contribuciones de países no pertenecientes a la UE.

El compromiso de los Estados miembros para constituir o formar parte de un EUBG es voluntario. Este compromiso incluye la responsabilidad de entrenar, equipar, evaluar y certificar a las fuerzas con las que contribuye. Si además ejerce

como “nación-marco” adquiere la responsabilidad de certificar el conjunto del EUBG, especialmente en cuanto a sus capacidades de mando, control y comunicaciones. El papel de las instituciones de la UE se limita a facilitar la coordinación entre los Estados participantes y los órganos que supervisan el proceso de certificación, que son el EUMC y el EUMS.

El planeamiento de las rotaciones de seis meses se lleva a cabo semestralmente, en las Conferencias de Coordinación de Battlegroups, en las que se utiliza un horizonte de planeamiento de seis años. Los compromisos ofertados por los Estados se remiten al Comité Militar, que, a su vez, los traslada al Comité Político y Militar.

De esta forma, el compromiso de constituir un EUBG se adquiere con suficiente antelación (entre 3 y 5 años), con el fin de que, una vez generados, puedan superar el exigente proceso de certificación al que se les somete antes de entrar en la situación de *standby* o “disponible para operaciones”.

Para certificar una fuerza militar como EUBG es necesario que cumpla unos estándares de capacidad que garanticen la coherencia y eficacia de los elementos que lo constituyen. La base de los criterios para esta normalización se encuentra en el concepto y en la guía para la preparación de los EUBG. (UE, 2013: 3). Siempre que sea posible, se utilizarán los mismos estándares de preparación que la OTAN para evitar duplicidades y reforzar la interoperabilidad. No hay que olvidar que en la mayoría de los casos, las mismas fuerzas nacionales están comprometidas con la OTAN y con la UE (Smaguc, 2013: 103).

Un requisito fundamental es la preparación, que es una responsabilidad de los Estados miembros. Para llevarla a cabo, durante la etapa anterior al periodo de *stand-by* del EUBG se desarrolla el proceso de certificación de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Unión, bajo la supervisión del Comité Militar y auxiliado por el Estado Mayor de la UE; estos procedimientos incluyen la realización de ejercicios, donde se evalúa la aptitud del EUBG. Un EUBG certificado es un EUBG listo para cumplir las posibles misiones que se le puedan encomendar durante la fase de *stand-by*. No obstante, el comandante de una operación concreta

tiene autoridad para adaptar los medios y capacidades iniciales del EUBG a las exigencias específicas de dicha operación (UE, 2013: 4).

Complementariedad con la OTAN

Cuando se elaboró el concepto de EUBG, se tuvo en cuenta la complementariedad con la OTAN, como un medio de reforzar su Fuerza de Respuesta (NRF, *NATO Response Force*), de mayor entidad. En este contexto, la UE y la Alianza comparten la finalidad de mejorar la interoperabilidad y promover el desarrollo de capacidades militares, y se complementan en cuanto a las misiones hacia las que se orienta cada una de las fuerzas. Así, la NRF se concibió para un amplio espectro de misiones, incluyendo la defensa de la integridad territorial, exhibiciones de fuerza, asistencia en caso de desastres, protección de infraestructuras críticas, y operaciones de seguridad y entrada en zona de operaciones formando parte de una fuerza mayor.

En cambio, los EUBG no están pensados para combates de alta intensidad, sino para despliegues en apoyo a una petición de las NNUU encaminada a preservar o imponer la paz en un nivel más limitado, poniendo el énfasis en su aptitud para incorporar capacidades civiles en aplicación del “enfoque integral” que propugna la UE (Barcikowska, 2013: 2; FINABEL, 2014: 10).

En consecuencia, puede admitirse que los conceptos de EUBG y de NRF son complementarios en cuanto a las misiones que se asigna a cada una de estas fuerzas, y que se refuerzan mutuamente, teniendo en cuenta las características de ambas organizaciones y respetando la autonomía en sus decisiones. Otra manifestación de esta complementariedad es el acuerdo de que, siempre que sea posible, las normas y procedimientos para los EUBG serán compatibles con los que se definan en la NRF. El Grupo UE-OTAN de Objetivos de capacidad es el responsable de asegurar esta coherencia, complementariedad y transparencia entre los EUBG y la NRF, reforzando los requisitos de capacidad comunes de ambas organizaciones (CUE, 2004: 16).

2.5. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PLANEAMIENTO DE CAPACIDADES

A partir de 2008, gracias a la EDA, la Unión comienza a aplicar de forma más metódica y sistemática con una perspectiva estratégica y un enfoque integral de las capacidades militares necesarias para afrontar las misiones establecidas en el TUE. Los trabajos previos, desarrollados en el marco del ECAP con los procedimientos del CDM y con los objetivos del HHG y del HG2010, proporcionaron un cuadro bastante preciso de las capacidades militares disponibles y de las carencias existentes en el conjunto de las fuerzas armadas de los Estados miembros de la Unión. En 2007, según lo previsto, los EUBG alcanzaron su capacidad operativa plena.

A partir de este momento, que podría asociarse a la Declaración del Consejo sobre el refuerzo de las capacidades (CUE, 2008), se inicia una nueva etapa caracterizada por el protagonismo de la EDA, que actuará como “conciencia” y como “catalizador” en todo lo relativo al planeamiento y desarrollo de capacidades, actuando en estrecha relación con los demás órganos especializados de la estructura PCSD. En esta etapa, la prioridad se centra en cubrir las carencias identificadas y en gestionar la adquisición de las capacidades futuras, todo ello en un entorno caracterizado por las presiones presupuestarias. Es el momento de potenciar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y de crear las condiciones para revitalizar el mercado europeo de defensa.

No parece exagerado afirmar que todas las iniciativas que se han puesto en marcha desde 1999 evidencian que los Estados miembros de la UE tienen la voluntad de generar unas fuerzas interoperables, desplegadas y sostenibles para la gestión de crisis. Ahora bien, la disponibilidad de estas capacidades militares está estrechamente ligada a las capacidades de la industria de defensa y al mercado que se sustenta en ellas. En Europa este mercado está demasiado fragmentado, lo que provoca, además de duplicidades en los esfuerzos tecnológicos, una elevación de los costes de los sistemas de defensa y una pérdida de competitividad en las empresas del sector.

Antes de la creación de la EDA, la UE carecía de una referencia estratégica para el desarrollo a largo plazo de capacidades militares. El comportamiento habitual de

los países de la Unión era la compra de sistemas de defensa estadounidenses, que garantizaba un nivel de precios y de tecnología asequibles; sin embargo, este comportamiento generalizado desincentivaba la europeización de la defensa y la generación coordinada de capacidades. Algunos datos pueden avalar la magnitud del desfase entre los mercados norteamericano y europeo: 125 sistemas de armas europeos frente a 53 de EEUU; 40 modelos diferentes de aeronaves en las fuerzas aéreas europeas, la mayoría fabricados en EEUU; 10 países europeos productores de material aeronáutico. Esta exagerada diversidad de sistemas socavaba la interoperabilidad de las fuerzas armadas europeas; su racionalización e integración debía ser una prioridad en cualquier política común de defensa porque de lo contrario “nadie creerá que los países europeos puedan gestionar un conflicto de alta intensidad con la estructura armamentística actual” (Chang, 2004: 9).

Aunque los objetivos, planes y mecanismos desarrollados durante la década anterior han seguido vigentes, como un acervo de la PCSD, el verdadero motor de esta nueva etapa va a ser el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), aprobado en 2008, que se convertirá en el instrumento fundamental para guiar la acción de la EDA. Hay que recordar en este punto que, después de su creación en 2004, esta Agencia ha entrado a formar parte del contenido del actual TUE, y que cuenta con el respaldo dado al concepto *Pooling and Sharing* en coordinación con la iniciativa *Smart Defence* de la OTAN. De acuerdo con Biscop, “*A medida que los Estados miembros expresen sus intereses, la EDA conseguirá [dibujar] un cuadro de las áreas de capacidad en las cuales deban adoptarse iniciativas. La combinación de las iniciativas resultante, junto con el esquema acordado para realizarlas (que podrá variar en función del área de capacidad) será de facto un Objetivo Global sucesor del HG 2010, que pronto expirará*” (Biscop, 2008: 7).

Aunque ninguno de los objetivos anteriores (HHG y HG2010) haya sido formalmente derogado, sus horizontes temporales (2003 y 2010, respectivamente) han sido ampliamente superados. En la etapa actual, podríamos considerar que sus objetivos parciales han quedado integrados en las estrategias y procedimientos actuales. En los siguientes apartados, se analizarán en profundidad los elementos

principales sobre los que, en el contexto actual, pivota el desarrollo de capacidades militares en la UE. Estos elementos son:

- La Agencia Europea de Defensa, con su marco estratégico y el Plan de Desarrollo de Capacidades.
- La Cooperación Estructurada Permanente.
- El concepto “*Pooling & Sharing*”.

3. EL ENFOQUE DE LA OTAN. COMPLEMENTARIEDAD Y RECURSOS A DISPOSICIÓN DE LA UE

Una vez expuesto el proceso seguido por la UE en el marco de la PCSD para definir sus objetivos de capacidades militares, es el momento de tratar la aportación de la OTAN a ese proceso. Como se vio en el capítulo anterior, la Alianza Atlántica siempre ha estado asociada a la dimensión de seguridad de la Unión, y así se recoge en el TUE.

En este apartado, veremos los principios que sustentan esta relación y las fórmulas cooperativas que se han implementado para el planeamiento de las capacidades militares a disposición de la UE.

3.1. EL MARCO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

La asociación entre la UE y la OTAN pretende fundamentalmente evitar la duplicidad de esfuerzos, asegurar la transparencia, reforzarse mutuamente y respetar la autonomía de ambas organizaciones²⁸.

Una estrecha cooperación entre la OTAN y la UE es un elemento importante en el desarrollo de un enfoque integral internacional de la gestión de crisis y de las operaciones, situaciones que requieren la aplicación eficaz tanto de medios civiles como militares.

Las relaciones entre la UE y la OTAN se institucionalizaron en el año 2001 cuando la Unión ya había puesto en marcha el desarrollo de la PCSD, para dotarse de una capacidad de gestión de crisis autónoma. Los aspectos políticos de esta relación se recogieron en una declaración conjunta sobre la PESD (diciembre 2002)²⁹, cuyos aspectos más sobresalientes son:

- Se trata de una *“asociación estratégica establecida entre la UE y la OTAN para la gestión de crisis, fundada en nuestros valores compartidos, la indivisibilidad de*

²⁸http://www.nato.int/summit2009/topics_en/21-nato-eu_strategic_partnership.html

²⁹http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

nuestra seguridad y nuestra determinación de afrontar los desafíos del nuevo siglo”.

- Se reafirma que, además de su importante papel en la gestión de crisis y la prevención de conflictos, la OTAN sigue siendo “el fundamento de la defensa colectiva de sus miembros”, y que un papel europeo más fuerte contribuirá a la vitalidad de la Alianza, específicamente en la gestión de crisis.
- La OTAN da la bienvenida a la PESD, cuyo propósito es añadir a la gama de instrumentos que ya están a disposición de la UE para la gestión de crisis y la prevención de conflictos en apoyo de la PESC, *“la capacidad para conducir operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE allí donde la OTAN no se comprometa como un todo”.*
- Ambas organizaciones reafirman su resolución para reforzar sus capacidades.

La futura relación entre la UE y la OTAN se fundamentará a partir de ese momento en los siguientes principios:

- Reconocimiento de la diferente naturaleza de las dos organizaciones.
- Asociación para garantizar el refuerzo mutuo de sus actividades de gestión de crisis.
- Consulta mutua, diálogo, cooperación y transparencia eficaces.
- Equidad y respeto mutuos hacia los intereses y las decisiones de ambas organizaciones.
- Respeto a los intereses de sus respectivos Estados miembros.
- Respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, recogido en los Tratados de la UE y de Washington.
- Desarrollo coherente, transparente y mutuamente reforzado de los requisitos de capacidad militar comunes a las dos organizaciones.

Y se tendrían en cuenta los siguientes compromisos:

- La UE garantizará la plena participación en la PESD de los Estados miembros de la OTAN y no de la UE que lo deseen.

- La OTAN apoyará a la PESD de acuerdo con las decisiones de la Cumbre de Washington de la OTAN (24 abril 1999)³⁰, y garantizará el acceso de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN.
- Ambas organizaciones suscribirán los compromisos necesarios para implementar los acuerdos de esta declaración.

Los “compromisos necesarios” a que hace referencia la declaración se concretaron en los conocido como “Acuerdos Berlín Plus” (17 marzo 2003)³¹. Los elementos esenciales de estos acuerdos, siempre referidos a operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE en las que no participe la OTAN como tal, son los siguientes (UE, 2003):

- 1) La OTAN garantiza el acceso de la UE al planeamiento de la OTAN. Incluso en la etapa previa a la decisión de la UE, la OTAN (SHAPE) puede cooperar con el EUMS en la definición de las “opciones militares estratégicas”. Si finalmente se lleva a cabo la operación bajo mando UE, la OTAN proporcionará los medios de planeamiento operacional que se necesiten.
- 2) La UE podrá solicitar a la OTAN una “opción de mando europea de la OTAN” para mandar una operación liderada por la UE. Esta “opción” se personifica en el segundo SACEUR (DSACEUR, *Deputy SACEUR*), puesto que es siempre ocupado por un europeo, y que se convertiría en el primer candidato para Jefe de la Operación, permaneciendo físicamente en SHAPE (Mons, Bruselas), donde establecería el Cuartel General Operacional (EU OHQ). Los demás elementos de mando determinados por la UE, tales como el Jefe de la Fuerza, el Cuartel General de la Fuerza y los Jefes de componente (terrestre, aéreo, naval), podrán ser indistintamente de la OTAN o de la UE.

³⁰<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> . En esta Cumbre, previa a los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki de 1999, la OTAN reafirmaba su compromiso para “construir la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza” (pár. 5) y para apoyar con capacidades de la OTAN las operaciones lideradas por la UE en las que no participara el conjunto de la Alianza, todo ello sobre la base de los Acuerdos de Berlín de 1996 (pár. 8-10), suscritos por la UEO.

³¹ Este marco global de las relaciones UE-OTAN se formalizó el 17 de marzo de 2003 mediante un intercambio de cartas entre el Alto Representante de la UE, Sr. Solana, y el Secretario General de la OTAN, lord Robertson.

- 3) La UE podrá solicitar el empleo de medios y capacidades de la OTAN. Con este propósito la OTAN mantiene una lista actualizada con los recursos propios que, con más probabilidad, estarían disponibles en caso de que lo requiriese la UE. Así mismo, se han definido los principios y los aspectos legales y financieros que serían de aplicación en caso de que la OTAN facilitara medios y capacidades a la UE.

El proceso que se activaría “caso por caso” para autorizar esta “cesión temporal de recursos” se iniciaría con una reunión conjunta entre el Consejo del Atlántico Norte (NAC) y el Consejo Político y de Seguridad de la UE (CPS). En este foro, se valoran las opciones disponibles y se hace una clara división del trabajo, aplicando los siguientes criterios:

- a) Si la operación militar va a ser liderada por la OTAN, la UE podrá participar como tal, pero todos lo harán bajo la bandera de la OTAN.
- b) Si la operación militar se va a realizar bajo mando de la UE, independientemente de la OTAN, se emplearán los recursos propios de la Unión. En caso de que la OTAN no intervenga en dicha operación, la UE podrá solicitar a la Alianza los recursos que necesite, aplicando el concepto CJTF. Si el NAC aprueba por unanimidad la petición, la cesión a la UE se llevará a cabo según los acuerdos establecidos.

Además de los acuerdos relativos al planeamiento de operaciones y a la generación de fuerzas, se han establecido otros acuerdos orientados a la seguridad de la información, ya que la plena cooperación entre la UE y la OTAN requiere el acceso a información o material clasificado de ambas organizaciones. Para preservar la seguridad de este conocimiento, se firmó un acuerdo en marzo de 2003 en el que se detalla la organización, programa y procedimientos de seguridad de la información por ambas partes (UE, 2003a).

Además, se han formalizado unas modalidades de relación y consulta³² para garantizar un diálogo permanente. Con este fin, se celebran regularmente reuniones entre la UE y la OTAN a nivel ministerial, de embajadores, de representantes militares y de asesores de defensa. También hay contactos

³²http://www.nato.int/summit2009/topics_en/21-nato-eu_strategic_partnership.html

periódicos entre el Estado Mayor Internacional de la OTAN y el EUMS y la EDA. Además, para facilitar la cooperación a nivel operacional, se ha creado un Equipo de Enlace Permanente de la OTAN en el EUMS desde noviembre de 2005, así como una Célula de la UE en SHAPE desde marzo de 2006.

Dentro del sistema de relaciones estable, pero en el ámbito del desarrollo de capacidades, desde mayo de 2003 funciona el Grupo de Capacidades UE-OTAN, que actualmente cuenta con representantes de la EDA, con el fin de garantizar la coherencia y el refuerzo mutuo en iniciativas tales como los EUBG, el Objetivo Global 2010, la NRF, etc.

Finalmente, puede hablarse de la integración en el sistema de planeamiento de defensa de la OTAN de las necesidades y capacidades militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la UE, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la UE.

3.2. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES UE-OTAN

Para algunos, la debilidad de los acuerdos UE-OTAN es evidente, ya que la UE no tiene garantizado el acceso automático a los recursos de la Alianza, ya que se requieren dos condiciones previas: que la OTAN, en conjunto, decida no intervenir en la operación y que ningún Estado miembro de la Alianza veto la solicitud. Según Chang, “el derecho de veto tiene una importancia extraordinaria para los EEUU, ya que, en su opinión, cualquier operación autónoma de la UE desafía no solo al poder de EEUU en Europa y en el mundo, sino que también amenaza la cohesión de la Alianza... decir ‘no’ al acceso de la UE a los recursos de la Alianza es, quizás, la mejor manera de frenar la emergencia del poder militar de la UE y de mantener indirectamente la preponderancia norteamericana en el mundo. En otras palabras, el ‘enfoque OTAN’ no funcionaría bien a causa del veto de los EEUU” (Chang, 2004: 6). En la práctica, la UE solo ha hecho uso de recursos de la OTAN en dos operaciones: *Concordia* (2003) y *Althea* (2004).

Por otra parte, hay que considerar que los recursos compartidos de la OTAN (adquiridos mediante una financiación conjunta de sus miembros) son muy reducidos. La mayoría de las fuerzas y de los recursos materiales permanecen bajo mando y control nacional hasta que, en cumplimiento de los compromisos suscritos, deban ser asignados total o parcialmente a la OTAN con una misión concreta. Sólo algunos medios, como la Fuerza aerotransportada de control y alerta temprana (AWACS) y algunos sistemas de mando, control y comunicaciones no sigue este patrón, al depender permanentemente de la estructura de mando de la OTAN.

La mayoría de los sistemas de defensa más sofisticados utilizados por la OTAN pertenecen a los EEUU, cuyo concurso sería decisivo ante conflictos de media-alta intensidad. En consecuencia, el acceso de la UE a los recursos colectivos de la Alianza proporcionaría una ayuda “más psicológica que operativa”, por lo que el “enfoque OTAN” provocaría una “peligrosa dependencia” convirtiéndose en “un obstáculo, no en una ayuda, para mejorar las capacidades militares de la UE” (Chang, 2004: 7).

Pero, la cooperación entre la UE y la OTAN no se limita a los procedimientos de acceso a recursos de la Alianza para operaciones conducidas por la Unión. Esta estrategia se extiende a todo el proceso de desarrollo de capacidades militares en ambas organizaciones. *“La UE y la OTAN y sus Estados miembros garantizarán un desarrollo coherente, transparente y de refuerzo mutuo de los requisitos de capacidades comunes a ambas organizaciones. El establecimiento de los objetivos y orientaciones que afectan al desarrollo de las capacidades respetará plenamente la autonomía política de la UE y el proceso de toma de decisiones de la OTAN”* (CUE, 2003: pár. 40). En estos términos se expresa la relación entre ambas organizaciones en la definición del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM) de la Unión, que reconoce que las capacidades para la gestión de crisis requeridas por ambas organizaciones se solapan en gran medida, especialmente en el caso de los miembros europeos de la Alianza; en este caso, las fuerzas y capacidades aportadas son esencialmente las mismas, tanto si una operación militar se realiza bajo dirección de la OTAN o de la UE. El reto es, pues, evitar duplicidades inútiles y necesidades incompatibles.

Para afrontarlos, el CDM de la UE establece unos “dispositivos” cuyo objetivo principal es *“garantizar la coherencia y compatibilidad entre los compromisos, planes y prioridades nacionales asumidos, tanto en el marco de la UE o de iniciativas de la OTAN como para los países correspondientes, en los objetivos de fuerzas aceptados en el marco del planeamiento de la OTAN o el PARP”*. Para lograrlo, la definición de los requisitos de capacidades comunes de la OTAN y de la UE exigirá una visión general coherente de la estrategia y la aplicación de los siguientes criterios (CUE, 2003: pág. 42-53):

a) Armonización y coherencia, allí donde sea necesario, de los objetivos y prioridades en materia de capacidades, particularmente en relación con los compromisos nacionales individuales en operaciones de respuesta a crisis con la OTAN, el PARP y la UE. A estos efectos, es necesaria una compatibilidad entre los ciclos de planeamiento de la OTAN y los ritmos de los catálogos de la UE.

b) Transparencia informativa sobre todas las capacidades y planes que se solapan.

Aunque sus métodos de determinación de objetivos de capacidades difieren y la magnitud de las necesidades de defensa colectiva de la OTAN supere a las necesidades de la UE, la información que ambas organizaciones necesitan es similar, ya que se refieren a las características de dichas capacidades, y a la disponibilidad y preparación de las fuerzas para la gestión militar de crisis. En este contexto, es fundamental el intercambio sistemático de información, y, para evitar duplicidades, se acuerda el empleo de cuestionarios, estructuras de datos y programas compatibles.

c) Colaboración entre la OTAN o el PARP y la UE para garantizar la coherencia durante todo el proceso de realización de los objetivos. Este criterio afecta a las revisiones que ambas organizaciones llevan a cabo para determinar los progresos realizados en la cobertura de sus respectivas necesidades de capacidades, así como para adaptar los planes, prioridades y objetivos. Aunque los procesos son comparables, se plantea la necesidad de evolucionar hacia una mayor convergencia técnica.

- d) Estudio de aspectos generales de la mejora de capacidades (interoperabilidad, sostenibilidad, despleabilidad, mando y control) y otras actividades de preparación de la fuerza (formación y ejercicios conjuntos), en que participen ambas organizaciones y los Estados miembros interesados.
- e) Establecer un conjunto claro y coherente de normas, en particular las que se refieran al aumento de la interoperatividad en cada conjunto de fuerzas desplegadas por un país. Esta previsión asegurará el desarrollo coherente de las capacidades comunes a ambas organizaciones y la adecuación a sus respectivas necesidades y misiones. El criterio que prevalece es la aplicación de las normas y definiciones de la OTAN.

Para asegurar la aplicación de estos criterios, el instrumento fundamental será el Grupo “*Objetivos de capacidad*” UE-OTAN, con funciones de debate, revisión, estudio y propuesta de soluciones sobre el planeamiento y desarrollo de capacidades comunes. En su composición estarán representados todos los Estados miembros de la OTAN, la UE y la Asociación para la Paz, así como los estados mayores de ambas organizaciones. El perfil de los representantes es el de planificadores, tanto en materia de estrategia como de fuerzas, con el fin de que el Grupo pueda profundizar en las cuestiones sobre capacidades y proyecte directamente su influencia sobre los sistemas nacionales de planeamiento (CUE, 2003: pág. 54-57).

Una medida complementaria para garantizar el desarrollo transparente y coherente de las capacidades, será la constitución del HTF *Plus*, constituido por el Grupo “Objetivo Principal” de la UE (HTF) reforzado con expertos de la OTAN. Este formato proporcionará asistencia técnica, reducirá el riesgo de conflicto entre los objetivos y prioridades de ambas organizaciones y permitirá detectar áreas de solapamiento (CUE, 2003: pág. 47).

4. LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

4.1. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

4.1.1. Antecedentes

Los primeros antecedentes de la EDA hay que buscarlos en la UEO (Unión Europea Occidental), creada en 1954, una organización que jugaría un papel discreto pero tangible en la configuración de la defensa europea durante la Guerra Fría. Antes de producirse en 1973 la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, la UEO fue también el enlace entre este país y las instituciones europeas. En cualquier caso, el protagonismo abrumador de la OTAN oscureció el rol de la UEO como foro de defensa europeo durante las primeras décadas de la Guerra Fría (EDA, 2014: 9).

Más pragmáticas fueron algunas iniciativas bilaterales dirigidas a promover la cooperación entre las industrias de defensa de los países participantes. Así, Francia y Alemania suscribieron en 1963 el Tratado del Elíseo, que dio origen a *Euromissile*, una empresa franco-alemana que desarrolló con éxito varios modelos de misiles contracarro y antiaéreos (*Milan, Hot, Roland*), muy competitivos con sus equivalentes de EEUU. Otro ejemplo fue la iniciativa anglo-francesa que puso en servicio el avión de apoyo táctico SEPECAT *Jaguar* (EDA, 2014: 9).

En febrero de 1976, los Estados europeos de la OTAN (todos, excepto Islandia) constituyeron el Grupo Europeo de Programas Independientes (GEIP) para fomentar la cooperación en la adquisición de armamentos, con tres objetivos concretos: potenciar la aportación de los aliados europeos a la defensa común de la OTAN, mejorar la base tecnológica europea y equilibrar el comercio de material de defensa con los EEUU. Los primeros estudios sobre la industria europea de defensa, en particular en el sector aeronáutico, se hicieron en este foro (EDA, 2014: 10; Gonzalvo, 2012: 61).

La disolución del Pacto de Varsovia y el comienzo de la crisis de los Balcanes, pusieron de relieve a principios de los noventa las graves carencias europeas en materia de capacidades militares relevantes y la ausencia de una eficaz cultura de

cooperación. Esta situación volvió a reforzar el liderazgo de la OTAN y, sobre todo, de EEUU para afrontar los problemas del nuevo contexto geoestratégico europeo (EDA, 2014: 10).

En diciembre de 1992, los ministros de defensa del GEIP decidieron transferir sus funciones a la UEO, con igualdad de derechos y responsabilidades para todos los países. La colaboración en materia de armamentos sería gestionada por los directores nacionales de armamento, bajo la dependencia de sus ministros de defensa respectivos y con la cooperación del Grupo de Industrias de Defensa Europeas (GIDE), una agrupación de las asociaciones de industrias de defensa nacionales, creada en 1990 (EDA, 2014: 10).

Para consolidar esta transferencia de responsabilidades, la UEO creó en mayo de 1993 el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO), que, hasta 2005, dedicó sus esfuerzos a reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa y a promover un uso más eficiente de los recursos a través de la armonización de las necesidades operativas. Además, el GAEO se encargó de analizar todos los aspectos relativos a la eventual creación de una “Agencia Europea de Armamentos”; estos estudios inspiraron la creación de la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAEEO), un órgano de trabajo dependiente de la UEO responsable de gestionar los programas de cooperación en materia de armamento. En noviembre de 1998, la UEO aprobó un plan general para el establecimiento de la Agencia Europea de Armamentos (EDA, 2014: 11).

En paralelo con los trabajos desarrollados en el seno de la UEO, emergieron dos iniciativas europeas de cooperación multinacional, fuera del ámbito de la UE y de la UEO: la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamentos (OCCAR), el 12 de noviembre de 1996; y la denominada *Letter of Intent* (LoI), el 6 de julio de 1998.

La LoI/FA EDIR³³(*Letter of Intent/Framework Agreement for European Defence Industrial Restructuration*), cuyo Acuerdo-marco entró en vigor en 2001, fue promovida por un grupo de seis Estados con importantes industrias de defensa

³³<https://www.gov.uk/guidance/letter-of-intent-restructuring-the-european-defence-industry>

(Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, España y Suecia). Su finalidad era establecer medidas para facilitar la reestructuración de la industria de defensa europea, dinamizando ciertas áreas de equipamiento consideradas esenciales para el futuro: la seguridad de la información, la investigación y tecnología, los derechos de propiedad intelectual y la armonización de los requisitos militares. Estas actuaciones deberían conducir a crear el marco político y legal necesario para desarrollar una sólida Base Industrial y Tecnológica de la Defensa europea (DTIB) (EDA, 2014: 11-12; Gonzalvo, 2012: 62-63).

La OCCAR³⁴ tuvo su origen en una iniciativa franco-alemana (los acuerdos de Baden-Baden de diciembre de 1995) que atrajo el interés de Italia y el Reino Unido. Actualmente, son Estados miembros Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, España y Bélgica; además, otros seis Estados participan en alguno de sus programas sin ser miembros. En enero de 2001, entró en vigor el tratado internacional conocido como “Convención OCCAR”, entre cuyos objetivos está lograr acuerdos más eficaces y más eficientes para la gestión de determinados programas de cooperación en materia de armamentos. En la práctica, su esfuerzo principal ha sido el programa de avión de transporte militar A400M, al que se han sumado otras iniciativas de desarrollo de misiles tierra-aire, fragatas y helicóptero de combate (EDA, 2014: 12; Gonzalvo, 2012: 64-65).

Este largo camino y este conjunto de organizaciones y foros fueron consolidando la necesidad y la voluntad de disponer de una Agencia situada en el marco adecuado (la UE), respetuosa con los puntos de vista nacionales y de las empresas, con unos cometidos bien definidos y con una autonomía funcional suficiente para desempeñarlos con eficacia.

El impulso definitivo partió de los responsables de un grupo de empresas del sector aeroespacial y de defensa que influyeron sobre los responsables políticos europeos para concienciarlos de la urgente necesidad de crear una agencia de armamentos fuerte y capaz de superar las carencias de todas las iniciativas anteriores. Desde la perspectiva de los directivos de la empresa EADS (actual Grupo Airbus), la OCCAR no tenía el adecuado encaje político para gestionar los

³⁴<http://www.occar.int/185>

programas más ambiciosos y esto exponía a graves riesgos a la industria de defensa europea frente a la competitiva industria norteamericana. En aquellos momentos, los EEUU estaban impulsando un amplio esfuerzo en investigación y tecnología a través de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA), mientras que Europa carecía de un instrumento similar (EDA, 2014: 15).

Los directivos de estas empresas vieron el momento oportuno en la constitución de la Convención para el Futuro de Europa (diciembre 2001), que debía desarrollar su trabajo en estrecha interacción y diálogo con los principales grupos sociales de la UE. Las propuestas de los representantes de la industria contribuyeron a la creación del “Grupo de trabajo para la Defensa” (septiembre 2002), entre cuyas tareas estaba el estudio detallado de una eventual agencia europea de armamentos que remediara la falta de cooperación en esta materia en el marco de la Unión. Esta decisión partía de la base de que el progreso en términos de capacidades militares exigiría esfuerzos, no sólo en cuanto al presupuesto de defensa, sino también en cuanto a la aplicación de estrategias favorables a la generación de economías de escala y a la potenciación de la I+D de defensa (EDA, 2014: 17).

El marco que, en aquellos momentos, proporcionaba el GAEO parecía demasiado complejo y carecía del apoyo de estructuras eficaces para la toma de decisiones. Por el contrario, la idea de una nueva Agencia en el ámbito institucional de la UE facilitó la construcción de consensos en el seno de la Convención Europea, como se demostró en la presentación de sus conclusiones, en las que se afirmaba que *“Los cometidos iniciales de la Agencia habrían de asegurar la satisfacción de las necesidades operativas promoviendo una política de armonización de las adquisiciones de los Estados miembros y apoyando la investigación en tecnología de defensa, incluyendo los sistemas espaciales de uso militar. La Agencia incorporaría, con un sello europeo, fórmulas de cooperación más estrecha que las ya existentes en el campo del armamento entre ciertos Estados miembros (OCCAR, LoI). También se podría encomendar a la Agencia el reforzamiento de la base tecnológica e industrial del sector de la defensa. Incorporaría también los elementos de cooperación adecuados entre los que aplican la mayoría de los Estados miembros dentro del*

WEAG". Estas conclusiones admitían también la posibilidad de que determinados Estados miembros pudieran comprometerse para desarrollar proyectos específicos, en los que podrían participar países no pertenecientes a la UE (EDA, 2014: 18).

En junio de 2003, se celebró el Consejo Europeo de Tesalónica, que aprobó la creación, a lo largo del año 2004, de una agencia intergubernamental dedicada al desarrollo de las capacidades de defensa. Poco antes de este Consejo, el "lobby" industrial europeo urgió de nuevo la consolidación de la industria europea de defensa a través de un artículo ("*Time to Act*") firmado por las empresas BAE Systems, EADS y Thales, y publicado simultáneamente en la prensa británica, francesa, alemana y española. Las conclusiones del Consejo de Tesalónica declaraban: *"esta agencia, que dependerá del Consejo y estará abierta a la participación de todos los Estados miembros, se orientará al desarrollo de capacidades de defensa en el campo de la gestión de crisis, promoviendo y aumentando la cooperación europea en materia de armamentos, reforzando la base industrial y tecnológica de la defensa, creando un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, y promoviendo, en coordinación con las actividades de investigación comunitarias cuando sea adecuado, la investigación y el liderazgo en tecnologías estratégicas para las capacidades futuras de seguridad y defensa, así como reforzar el potencial industrial europeo en este ámbito"* (EDA, 2014: 19).

La elaboración del proyecto se encomendó a un equipo (AET, *Agency Establishment Team*) liderado por el británico Nick Witney, que trabajó en estrecha relación con los representantes de los Estados miembros y que, a finales de abril de 2004, presentó el documento final. En él, se proponía el actual nombre de la Agencia, que resultaba el idóneo para el consenso entre las visiones británica y francesa sobre cuáles habrían de ser sus funciones: los primeros sostenían que debería centrarse fundamentalmente en el desarrollo de capacidades, mientras que los segundos abogaban por un papel predominante en materia de armamentos. En palabras de Witney, el trabajo del AET consistió en *"demostrar que la Agencia era capaz de hacer los dos trabajos; es más, que, haciendo ambos, tendría más éxito en cada uno de ellos"* (EDA, 2014: 20).

Finalmente, el Consejo Europeo aprobó la Acción Común 2004/551/PESC³⁵, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa, cumpliendo así las expectativas generadas por la Convención Europea y por la Cumbre de Tesalónica. Su primer director fue el mismo Nick Witney. Durante el otoño de ese mismo año, se reunió por primera vez el Consejo Directivo, constituido por los ministros de defensa de los Estados miembros, en el que se aprobó el presupuesto de 2005, el primer programa de trabajo anual y la estructura oficial de la Agencia (EDA, 2014: 21).

La recesión económica iniciada a finales de la pasada década acentuó la tendencia, acumulada tras el final de la Guerra Fría, de decrecimiento en los presupuestos de defensa europeos. La creación de la EDA en 2004 fue ciertamente oportuna, pues dotó a la UE de un órgano adecuado y preparado para enfrentarse a la crisis en una dimensión tan crítica como el desarrollo de capacidades de defensa.

4.1.2. Creación

Tras su creación en 2004, la EDA se integró en el Tratado de la Unión aprobado en Lisboa. Esto le ha proporcionado *“una sólida base legal y refrenda de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de las capacidades, medios y equipos que precisa la UE”* para llevar a cabo la PCSD. La aplicación de un mecanismo de toma de decisiones por mayoría cualificada confiere a la EDA un poder significativo para evitar el bloqueo institucional.

La inclusión, con lujo de detalles, de la EDA en el Tratado es una manifestación del importante papel que se le adjudica en la construcción de la PCSD y, en términos más generales, de la defensa europea. Como afirma Martí Sempere *“el Tratado da una importancia poco usual a la Agencia ya que en él no se hace referencia a las demás agencias de la UE, y asume el acervo que de manera consensuada se ha venido articulando por esta organización desde su creación”* (Martí, 2008: 1). En efecto, la EDA es la única agencia de la UE que tiene un “reconocimiento específico” dentro del TUE, lo que subraya su valor añadido y la

³⁵<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=es>

importancia de las funciones que se le encomiendan en el desarrollo de la PCSD (Moliner, 2011: 38).

4.1.3. Estructura

La EDA es una agencia autónoma dotada de personalidad jurídica. Funciona bajo la supervisión política del Consejo, al que informa y de quien recibe directrices (Chang, 2004: 13-15).

Su estructura está encabezada por el Comité Directivo, compuesto por los ministros de defensa de todos los Estados miembros excepto Dinamarca, un representante de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que lo preside. En este formato, el Comité se reúne en sesión ordinaria dos veces al año.

Además de las reuniones a nivel ministerial, también puede reunirse a nivel de Directores Nacionales de Investigación para la Defensa, de Directores Nacionales de Armamento y de Directores Nacionales de Política de Defensa.

Las decisiones del Comité Directivo son llevadas a la práctica por un Director Ejecutivo con la ayuda de cinco Direcciones y dos unidades especializadas, que son las siguientes:

- Dirección de Capacidades
- Dirección de Investigación y Tecnología
- Dirección de Armamentos
- Dirección de Industria y Mercado
- Dirección de Servicios Corporativos
- Unidad de Política y Planes
- Unidad de Comunicación

En conjunto, permiten a la EDA gestionar todas las áreas relacionadas con la cooperación de los Estados miembros en materia de planeamiento y desarrollo de capacidades militares, incluyendo el establecimiento de un mercado europeo de

defensa y la reestructuración de las industrias europeas de este sector (Chang, 2004: 14)

Desde enero de 2014, la EDA cuenta con una nueva estructura para mejorar su apoyo a los Estados miembros en un contexto de rápida evolución, y para facilitar la priorización de cometidos y optimizar la operatividad. La Agencia pasó de cinco a tres Direcciones operativas: Planeamiento de la cooperación y apoyo; Capacidades, armamento y tecnología, y Sinergias europeas e innovación (EDA, 2014: 36).

Ver organigrama en la [figura 2.1](#) del Anexo “Figuras”.

4.1.4. Funcionamiento

Las funciones de la Agencia se definen en el art. 28 del TUE y están relacionados con una gran diversidad de actividades (Martí, 2008: 2-3; Chang, 2004: 12-13), como son:

- a) La definición de objetivos de capacidades militares de los Estados miembros. Con el Tratado de Lisboa, la EDA refuerza sus competencias y adquiere, bajo la dependencia del Consejo, un papel fundamental para cubrir las carencias identificadas en las capacidades militares de los Estados miembros de la Unión y para evaluar los progresos en su desarrollo. Con la nueva definición, la Agencia ya no impulsa las capacidades de defensa, sino que las define y además establece estrategias para su obtención; en este contexto, abre su ámbito de actuación, que ya no se limita a las capacidades para la gestión de crisis, sino que se extiende a cualquier capacidad de defensa o militar que se precise.
- b) La armonización de las necesidades operativas, que requiere un complejo proceso de convergencia para reducir las diferencias conceptuales, doctrinales, operativas e industriales de los Estados miembros.
- c) La adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles, que reduzcan los sobrecostes y retrasos impuestos por la necesidad de alcanzar acuerdos

sobre repartos de cuotas industriales entre los diferentes participantes y por la dificultad para atenuar las medidas proteccionistas nacionales.

- d) La propuesta de proyectos multilaterales, la coordinación de programas nacionales y la gestión de programas de cooperación específicos. Esto implica un trabajo con fórmulas de “geometría variable”, con agrupaciones de Estados “a la carta”, pero coordinadas para cubrir las capacidades que necesita la Unión en su conjunto. En este propósito, la Agencia puede colaborar con otras organizaciones como la OCCAR (Organización Conjunta para la Cooperación de Armamentos).
- e) El apoyo a la investigación e innovación tecnológica para la defensa, una de las tareas donde la Agencia es más activa y donde se están invirtiendo mayores recursos en colaboración con la Comisión Europea para maximizar las sinergias entre los proyectos civiles y militares (tecnologías de doble uso).
- f) El refuerzo de la base industrial y tecnológica del sector de la defensa (DTIB), encaminado a la creación de un mercado europeo competitivo en materia de armamento. Para cumplir este objetivo, tiene una especial relevancia el acuerdo marco establecido por la LOI.
- g) La mejora de la eficiencia de los gastos militares, que, en gran medida, se derivará del éxito alcanzado en el cumplimiento de los demás cometidos.
- h) La garantía del suministro de equipamiento en situaciones de urgencia operativa.
- i) La protección de la información sensible de carácter militar o comercial.

En resumen, la función esencial de la EDA es promover la coherencia sistemática frente a la fragmentación tradicional de los esfuerzos de defensa europeos, trascendiendo los límites estrictos de la UE.

“La Agencia se va a convertir en la fuente de especificación de las necesidades operativas y va a financiar los primeros pasos de muchos programas conjuntos de armamento de la UE con un presupuesto posiblemente creciente. En este sentido, es previsible un desplazamiento de fondos a la UE en detrimento de inversiones nacionales en esta materia si los presupuestos nacionales de defensa no crecen” (Martí, 2008: 5).

La complejidad de los programas de adquisición de capacidades hace que la cooperación sea cada vez más atractiva como fórmula viable y eficiente. Esta percepción de los Estados miembros potencia el papel de la Agencia, donde convergerán los programas nacionales de mayor relieve como plataformas terrestres, navales y aeroespaciales; sistemas de armas; sistemas de mando y control y de ISTAR. El ciclo de vida de los materiales adquiridos por los ejércitos nacionales tenderá a converger para alinearse con los cronogramas de los futuros desarrollos. Este efecto favorecerá la convergencia.

Paralelamente, *“el deseo de que todas las industrias de todas las naciones se beneficien de estos desarrollos hará que la formación de consorcios y acuerdos industriales sea una condición indispensable para estar presente en los futuros desarrollos...Aquellas empresas que no muestren dinamismo, agilidad e iniciativa en la formación de estos consorcios tendrán mayores dificultades para continuar con éxito sus líneas de negocio en defensa... Las clásicas compensaciones industriales van a desempeñar un papel menos relevante a favor de otras formas de colaboración donde prime más la excelencia industrial con un razonable reparto territorial de la solución industrial elegida para obtener la capacidad militar deseada”*(Martí, 2008: 5-7).

Una novedad relevante es la vinculación de la EDA al instrumento de la Cooperación Estructurada Permanente. Este “binomio” aparece en el Tratado como el motor que debería impulsar el desarrollo de la dimensión de seguridad y defensa de la UE. No debemos perder de vista que el componente económico ha sido hasta ahora el que ha propiciado los mayores avances en la integración europea y, parece razonable que, aplicado a la PCSD, pueda tener los mismos efectos, especialmente cuando es evidente que se abre una brecha con EEUU en este terreno, lo que en el futuro puede poner en riesgo incluso la interoperatividad dentro de la Alianza Atlántica (Martí, 2008: 6).

Todo lo dicho convierte a la EDA en un foro excepcional donde los representantes de las fuerzas armadas de los Estados miembros, equipos humanos que necesitarán un alto nivel de profesionalidad, conocimientos técnicos y habilidades negociadoras y comunicativas, podrán construir el camino hacia la

defensa común europea. “*Todo ello contribuirá a una transformación lenta, pero relevante, de las Fuerzas Armadas de la UE*” (Martí, 2008: 5).

4.2. EL MARCO ESTRATÉGICO DE LA EDA

Desde su creación, la EDA ha aplicado un enfoque estratégico orientado a las capacidades, de forma que la identificación de sus necesidades y requisitos constituye la guía de toda la cooperación en materia de defensa. Este enfoque se ha concretado en cinco documentos estratégicos fundamentales (Gonzalvo, 2011: 3; Csernatoni, 2014):

- La Visión a largo plazo (LTV, *Long-Term Vision*)
- Las tres estrategias relativas a la investigación, la industria y el mercado de la defensa.
- El Plan de desarrollo de capacidades (CDP, *Capability Development Plan*).

4.1.5. La Visión a Largo Plazo

Uno de los primeros documentos producidos por la EDA fue la “*Visión inicial a largo plazo de las capacidades y necesidades de la defensa europea*”, abreviadamente LTV. Fue aprobada en octubre de 2006 por el Comité Directivo de la Agencia, con el claro propósito de compartir una perspectiva global de las tendencias en el desarrollo de las capacidades militares europeas al servicio de la PCSD. Funcionalmente, la LTV se proponía como base o punto de partida, revisable cada cierto tiempo, para elaborar las agendas a medio y largo plazo (dos décadas) de la Agencia y de los Estados miembros. En su elaboración participaron intensamente los ministerios de defensa de los Estados miembros, el Comité Militar y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, y recibió aportaciones del ámbito académico y empresarial.

En síntesis, la LTV plantea el contexto global de seguridad y defensa con una perspectiva temporal de 20 años para deducir los desafíos que la UE deberá afrontar en el ámbito de la defensa y, más concretamente, en cuanto a sus

implicaciones para las operaciones derivadas de la PCSD. A partir de esta visión, se extraen conclusiones sobre el perfil que deberán adoptar las futuras capacidades militares y las cuestiones básicas que deberán tenerse en cuenta en el planeamiento de la defensa.

Como se advierte en el mismo documento, la LTV no pretende ser una hoja de ruta de lo que la UE debería hacer hasta el año 2025 en el ámbito de la defensa, sino más bien ofrecer una “especie de brújula” para apuntar en la dirección más correcta. Sólo se refiere a las capacidades necesarias desde el punto de vista de la PCSD y no del conjunto de la defensa (EDA, 2006: pár. 3-4).

El contexto global

La LTV asume la hipótesis de que “el fenómeno conocido como globalización continuará” (EDA, 2006: pár. 2), haciendo que el mundo sea más diverso, más interdependiente y más desigual. La globalización tendrá efectos desiguales, beneficiando a unos y perjudicando a otros, tanto entre países y regiones como dentro de cada sociedad (EDA, 2006: pár. 9).

En el sistema económico global, es previsible que China y la India ocupen el segundo y tercer lugar, respectivamente, mientras que Europa mantendrá un crecimiento moderado con tendencia a perder su actual ventaja tecnológica en áreas emergentes (TIC, biotecnología y nanotecnología) (EDA, 2006: pár. 6).

La demografía europea, caracterizada actualmente por su baja tasa de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida, tendrá consecuencias importantes, tales como (EDA, 2006: pár. 7):

- Estabilidad de la población en términos cuantitativos.
- Edad media de 45 años.
- Aumento de la ratio de dependencia (pensionistas) hasta un porcentaje próximo al 50%.
- La población europea representará un 6% de la población mundial.
- Mercado laboral muy competitivo.
- Descenso de la población potencialmente apta para las fuerzas armadas hasta el 15%.

Ante esta situación, cabe esperar un aumento de los gastos públicos en bienestar social y pensiones, que podrían llegar a duplicarse. Los bajos índices de crecimiento económico junto a altas tasas de desempleo podrían inducir un aumento de la presión fiscal para financiar los subsidios sociales. Inevitablemente, los costes de personal de las fuerzas armadas también aumentarán (EDA, 2006: pár. 8).

En los espacios geopolíticos más próximos a Europa se producirán importantes tensiones. África conocerá un crecimiento de su población sin precedentes, pudiendo alcanzar los 1.300 millones de habitantes en 2025, con una edad media de 22 años. Los procesos de desertización provocarán un desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, donde la falta de recursos provocará desesperación, desastres humanitarios y flujos migratorios (EDA, 2006: pár. 9).

En Oriente Medio el crecimiento de la población será comparable al de África, especialmente entre la población en edad de trabajar; más de un 70% de esta población se concentrará en las ciudades, donde las expectativas de empleo serán bajas. En cambio, la tendencia en Rusia será que la población disminuya en un 10% (EDA, 2006: pár. 10).

En conjunto, parece que el entorno geopolítico más próximo a Europa será más problemático, con fuertes tensiones, inestabilidades y presiones migratorias.

La demanda energética global crecerá en un 50% hasta 2030. La energía hará que Europa sea cada vez más dependiente del resto del mundo: un 90% del crudo y un 80% del gas que consuman los europeos procederá del exterior. China e India se verán impulsadas a buscar nuevas fuentes energéticas en zonas como Asia central, África y Oriente medio (EDA, 2006: pár. 11).

Desde el punto de vista social, la ciudadanía europea será cada vez más cautelosa con las intervenciones militares, que estarán sujetas a una vigilancia creciente por parte de los gobernantes, los medios de comunicación y la opinión pública. En este contexto, se rechazarán las intervenciones en el exterior que generen controversia, por ejemplo, en los países de procedencia de las minorías de

inmigrantes más numerosas. La legalidad de las operaciones militares será fuertemente cuestionada si no están explícitamente autorizadas por las Naciones Unidas y, además, el uso desproporcionado e injustificado de la fuerza, así como los daños colaterales serán objeto de una fuerte supervisión judicial, que exigirá responsabilidades hasta niveles de la cadena de mando más bajos que los actuales (EDA, 2006: pár. 12-13).

El aumento de interés por la seguridad interior (*home land security*) acabará por difuminar los límites actuales entre “seguridad” y “defensa”. El interés de los contribuyentes por la defensa puede reducirse si este ámbito se asociara solo a las intervenciones exteriores y a la disuasión, al tiempo que se perciben los ataques convencionales al territorio europeo como sucesos improbables (EDA, 2006: pár. 14).

Desafíos para la defensa

La LTV identifica dos desafíos fundamentales para la defensa europea: la adaptación al papel cambiante de la fuerza y la adaptación a la revolución tecnológica.

La adaptación al papel cambiante de la fuerza

En los conflictos modernos, el resultado político del enfrentamiento no solo está determinado por la consecución de los objetivos militares, sino también por la forma en que se hayan conducido las operaciones y las percepciones que se hayan generado sobre ese proceso. La victoria o el fracaso están “mediatizados” en el sentido de que los medios de comunicación condicionan esa percepción, de tal forma que un éxito militar puede convertirse en una derrota política.

La mayor exigencia de legitimidad y conformidad con el derecho internacional está presente no sólo en la toma de decisiones sobre el lanzamiento de una operación militar, sino también en la conducción de la misma. Al mismo tiempo, la Carta de las Naciones Unidas admite interpretaciones sobre el derecho de autodefensa, sobre el concepto de amenaza para la paz y la seguridad internacional, y sobre el derecho de injerencia frente a la soberanía estatal para los asuntos internos. Además, un derecho penal internacional más activo, aumenta el

grado de control y supervisión en el uso de la fuerza. Todas estas cuestiones introducen un número creciente de restricciones y de condiciones para que la intervención de una fuerza militar sea considerada legítima, aumentando así el grado de complejidad en la toma de decisiones.

Otro factor relevante son las implicaciones de los efectos colaterales en el uso de la fuerza, que se traducen en una exigencia creciente de precisión y focalización de los daños en objetivos estrictamente “militares”. Para lograrlo, aumenta el valor de la inteligencia, tanto la vinculada al conocimiento en general, como la asociada a las “armas inteligentes”. La primera se convierte en un factor cada vez más importante para el éxito de las operaciones; la segunda cuestiona el uso de armas de efectos indiscriminados, que se ha reducido sensiblemente en los últimos conflictos. El impacto medioambiental de las operaciones militares es también una cuestión de creciente importancia.

La superioridad tecnológica de los ejércitos más modernos ha estimulado entre los adversarios la aplicación de estrategias asimétricas en los conflictos recientes, con el fin de contrarrestar el empleo de esa ventaja tecnológica o incluso de hacerla contraproducente.

Atendiendo a todas estas consideraciones, la LTV afirma que, para operar en el futuro previsible, las fuerzas armadas europeas deberán actuar en “circunstancias opacas”, frente a adversarios mezclados con la población civil, con reglas de enfrentamiento muy restrictivas y supervisadas constantemente por los medios de comunicación. Por otra parte, el papel de estas fuerzas será el de complementar las acciones diplomáticas para prevenir los conflictos, contenerlos cuando se produzcan y evitar que las potenciales partes en conflicto lleguen a desencadenar una crisis (EDA, 2006: pár. 17-25).

La adaptación a la revolución tecnológica

Tanto como la globalización, la ciencia y la tecnología están transformando el mundo a un ritmo acelerado. La proliferación de tecnología y conocimiento, especialmente las asociadas a la información y las comunicaciones, escapa al

control gubernamental para ser conducidas por el sector empresarial, lo que dificulta el mantenimiento de ventajas unilaterales.

La evolución del papel de la fuerza militar está determinada en gran medida por la evolución de la ciencia y la tecnología. La LTV considera que la mayoría de las tecnologías necesarias para las capacidades militares de 2025 ya son conocidas, especialmente las relativas a la micro y la nanoelectrónica, en combinación con las biotecnologías, los nuevos materiales y nuevas fuentes de alimentación.

En este contexto, se acrecientan los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva, siendo objeto de especial preocupación las nuevas formas de agentes biológicos. Las propias tecnologías de la información están siendo explotadas ampliamente por los adversarios, tanto para difundir ideologías como para establecer redes de comunicación. A medida que nuestra sociedad se haga más dependiente de la tecnología, aumentará el interés de nuestros adversarios para atacarnos usando nuestras infraestructuras tecnológicas.

Una consecuencia decisiva es el desplazamiento de la investigación e innovación tecnológicas hacia el sector civil, que releva al sector militar en su tradicional papel de motor de las tecnologías de vanguardia. Esto implica que el mantenimiento de la superioridad tecnológica militar exigirá una correcta explotación de las tecnologías civiles antes de que el adversario las adopte o evite que lo hagamos. Además, hay que tener en cuenta que la innovación depende cada vez más del establecimiento de redes cooperativas de investigadores que combinen sus conocimientos y experiencia en diferentes disciplinas.

Por lo tanto, las fuerzas armadas europeas pueden esperar de la ciencia y la tecnología futuras la disponibilidad universal de conocimiento y comunicación, así como niveles más altos de precisión y de protección contra efectos letales. En cambio, no pueden esperar el mantenimiento unilateral de estas ventajas, ya que la difusión del conocimiento seguirá siendo un fenómeno endémico de las sociedades abiertas y de la economía global (EDA, 2006: pár. 26-32).

Implicaciones para la contribución militar a las operaciones de la PCSD

La LTV asume que las operaciones de gestión de crisis derivadas de la PCSD serán expedicionarias, multinacionales y multiinstrumentales. Esto significa que la UE debe disponer de una capacidad para proyectar las fuerzas militares a distancias estratégicas y para sostenerlas en áreas de operaciones con recursos limitados. Estas fuerzas deben ser capaces de gestionar una aplicación intensiva de la multinacionalidad en todos los niveles, lo que exigirá interoperabilidad y compatibilidad doctrinal, junto a una eficaz preparación. Finalmente, la participación de diferentes instrumentos civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales, demandará un enfoque global (*comprehensive approach*), capaz de integrar todas sus capacidades.

Las tareas operativas que deberán desarrollar estas fuerzas militares serán muy diversas, abarcando misiones de combate; de interposición entre fuerzas locales para evitar su enfrentamiento; de estabilización de países y regiones después de alcanzado un acuerdo político, y otras modalidades de operaciones. Cuando sea necesario el empleo de la fuerza, el objetivo será controlar las dinámicas del conflicto, reducir sus efectos destructivos y quebrar el círculo de la violencia. No interesará tanto la victoria (en términos tradicionales), sino la estabilidad duradera. Para lograr estos propósitos, será fundamental dimensionar adecuadamente el nivel de fuerzas necesario.

En las operaciones de la PCSD, las fuerzas militares serán sólo uno más de los instrumentos al servicio de una perspectiva más amplia, global e integradora. El éxito de la acción militar no garantiza el éxito de la misión en su conjunto, ya que este depende también de las decisiones adoptadas en otros ámbitos, tales como la promoción de los derechos humanos, del Estado de Derecho, de la reforma del sector de seguridad, de la buena gobernanza y de la lucha contra el crimen organizado.

El acceso al conocimiento será un recurso vital en los conflictos armados. No obstante, hay que tener en cuenta que los sistemas de información y comunicaciones permiten procesos de toma de decisiones más rápidos, pero, por sí solos, no garantizan que las decisiones adoptadas sean mejores. Por otra parte, el

adversario aprovechará las infraestructuras globales para crear sus propias redes y alcanzar la superioridad en el uso del ciberespacio, o al menos, dificultar o impedir su uso normal.

La guerra asimétrica, de aplicación generalizada, no puede concebirse solo como asimetría tecnológica u organizativa; lo más relevante es la divergencia en los objetivos que se pretenden y en las normas que se respetan. El adversario no se atenderá al Derecho en los conflictos armados, especialmente en lo relativo a la protección de la población civil. Por el contrario, hará uso de tácticas terroristas, recurrirá, si puede, al empleo de armas de destrucción masiva y tratará de disuadir o debilitar nuestras actuaciones explotando las fisuras y flaquezas que pueda percibir en la firmeza de las decisiones de la Unión.

Por lo tanto, las características de las fuerzas militares empleadas, de los escenarios de conflicto, de los adversarios potenciales y del contexto tecnológico y social, así como la concurrencia de instrumentos muy diversos, harán que las operaciones PCSD ganen en complejidad y tengan que recurrir a un enfoque global e integrado, tanto en el planeamiento como en la conducción de las mismas (EDA, 2006: pár. 34-40).

Implicaciones para el desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades buscará un equilibrio entre la aplicación de las lecciones aprendidas de la historia y la adaptabilidad y flexibilidad necesarias para desenvolverse con eficacia en el acelerado ritmo de cambio de nuestras sociedades. En general, puede afirmarse que la identificación de las características de las fuerzas futuras y de sus capacidades ha de basarse en un planeamiento global y basado en efectos. Estos efectos no sólo dependerán del equipamiento, sino también de la combinación integrada de conceptos estratégicos, doctrina, preparación y organización. La LTV prioriza cuatro características en el desarrollo de capacidades futuras: sinergia, agilidad, selectividad y sostenibilidad.

La característica “sinergia” se traducirá en una serie de implicaciones, entre ellas que:

- Las fuerzas conjuntas (tierra, mar, aire y espacio) aportarán efectos militares de una forma más discriminada. Además, la combinación de las armas tradicionales (infantería, caballería, artillería, ingenieros) ha de evolucionar hacia el uso integrado de otros elementos (UAV de combate, armas de precisión, redes de sensores y sistemas de mando y control).
- Las capacidades de otras agencias y actores, incluso no gubernamentales, contribuirán a la gestión del conflicto.
- Los medios de comunicación han de ser objeto de una mayor atención.
- La investigación y la transferencia de conocimiento en áreas tecnológicas críticas deben permitir la explotación oportuna de sus efectos.

La sinergia de todas estas capacidades producirá efectos superiores a los conseguidos individualmente y permitirá el cumplimiento de la misión con unos niveles de riesgo aceptables. Uno de los requisitos para lograr la sinergia es la sincronización de todos los elementos participantes, entendida no como la tradicional coordinación de procedimientos, sino como una auténtica integración global del planeamiento de las operaciones.

La característica “agilidad” se refiere a la rapidez de reacción, el diseño de la fuerza y la despleabilidad, consideradas en los planos conceptual y material. Esta agilidad debe conseguirse en un contexto multinacional y multilateral, y en los niveles estratégico, operacional y táctico, demostrando que las fuerzas de la UE son capaces de trasladarse y entrar en zona de operaciones en los plazos establecidos, con una infraestructura mínima y con tiempos de alerta muy cortos. Unas fuerzas así necesitarán:

- Responder con determinación, rapidez y precisión.
- Estar adecuadamente digitalizadas y orientadas al conocimiento.
- Adaptar su configuración con rapidez a una amplia gama de misiones.
- Establecer una coordinación continua entre todos los componentes militares (terrestre, marítimo, aéreo y de operaciones especiales) para organizar fuerzas conjuntas de menor tamaño, con suficiente potencia de combate y dotadas de los medios de mando, control, comunicaciones, inteligencia,

vigilancia y reconocimiento para llevar a cabo el planeamiento de la misión y prepararse durante el desplazamiento.

- Disponer de movilidad adecuada para operar en toda la extensión de la zona de operaciones.
- Disponer de una combinación adecuada de invisibilidad, velocidad, superioridad de la información, conectividad, protección y letalidad.
- Operar en terrenos complejos y en el interior de ciudades.
- Aprovechar las oportunidades, aunque sean fugaces, que ofrezca la situación táctica y operacional.
- Degradar los conceptos operativos y los procesos de toma de decisiones del adversario.

La característica “selectividad” es una cualidad ligada a los medios disponibles para aplicar la fuerza y a la evaluación de sus efectos. Las fuerzas futuras deben disponer de medios cinéticos (armas tradicionales) y no cinéticos (ataques cibernéticos, armas de energía electromagnética o dirigida, medidas de decepción, operaciones psicológicas), con efectos letales y no letales, que puedan ser graduados en función de los efectos que se pretenden alcanzar, dentro de las restricciones legales y políticas establecidas.

La capacidad de aplicar selectivamente los medios exige determinar la eficacia global de la aplicación de la fuerza. Esto se debe materializar en técnicas de control de daños, efectos de las municiones, efectos y daños colaterales, análisis de consecuencias, análisis de la modificación del comportamiento y reevaluación de los requisitos globales de la misión. En último extremo, estos análisis deben permitir medir cómo influye el empleo de la fuerza en el comportamiento y las actitudes de los líderes y fuerzas adversarias y en las poblaciones local y propia.

Por último, la característica “sostenibilidad” puede calificarse como una condición crítica para el éxito de las operaciones propias, especialmente cuando las fuerzas deban operar a gran distancia, cuando sea pobre el acceso a los recursos locales y cuando algún adversario se oponga a la entrada y permanencia en la zona de operaciones. En estas condiciones, una sostenibilidad multinacional y ágil requerirá la capacidad para establecer y controlar canales de sostenimiento

que garanticen el suministro a las fuerzas desplegadas con un coste eficaz. Además, incluso si los canales de abastecimiento son nacionales, será vital un alto grado de interoperabilidad, coordinación y normalización para conseguir la convergencia de esfuerzos.

La sostenibilidad implica también un sistema de rotaciones eficiente, que garantice el relevo de las fuerzas desplegadas en caso de que las operaciones se dilaten en el tiempo, y que permita la duración suficiente para el cumplimiento de la misión. Por último, la sostenibilidad en el marco político de las operaciones dependerá en gran medida de que se garantice la protección de la fuerza (EDA, 2006: pár. 41-53).

La LTV aplicará transversalmente estas cuatro características a cada uno de los dominios de capacidad que definan el perfil de las fuerzas militares futuras.

Cuestiones fundamentales para el planeamiento de la defensa

El papel de la fuerza y su contexto de empleo evolucionan tan rápidamente como las tecnologías disponibles por ambas partes en un conflicto. Sólo un planeamiento integral completo y una perspectiva a largo plazo pueden ofrecer la oportunidad de adaptar las fuerzas a los objetivos y a los recursos, y de identificar los riesgos operacionales, técnicos y financieros. Además de la tecnología, también la enseñanza y el adiestramiento tendrán un papel crucial en este proceso adaptativo, junto con la base industrial europea, que proporcionará el fundamento creíble de todos los esfuerzos para disponer de las capacidades necesarias a largo plazo.

Considerado en toda su extensión, el planeamiento de las capacidades de defensa que necesita la Unión tendrá que articularse sobre seis principios clave:

- La explotación del conocimiento.
- La interoperabilidad.
- Unos recursos humanos equilibrados (*man power balance*).
- La rápida adquisición y explotación de los recursos tecnológicos.
- La política industrial.
- La flexibilidad ante lo imprevisto.

El término “conocimiento” debe interpretarse en sentido amplio y en un contexto de toma de decisiones. Comprende no sólo funciones de evaluación y prospectiva, sino también todo lo relacionado con la conciencia cultural y la conciencia situacional en la conducción de las operaciones. La finalidad de la gestión del conocimiento es convertir los datos en información procesable, disponible en todos los niveles de decisión, para ser compartida en lugar de guardada. En su versión más ambiciosa, su aplicación práctica supondrá el desarrollo de complejos sistemas de sistemas, con el consiguiente coste económico. Este coste debe asumirse en términos relativos, ya que el coste de la “desinformación” será siempre más elevado. Los ejércitos que no apuesten por el conocimiento deberán recurrir a la guerra de masas. Su respuesta ante una confrontación consistirá en reaccionar más que en mantener la iniciativa y en aprovechar las oportunidades mediante la velocidad, la sorpresa y la dislocación de las fuerzas adversarias. Con el fin de reducir las bajas propias, se verán obligados a consumir ingentes recursos para protegerse a sí mismos, en perjuicio de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

La superioridad en este ámbito exigirá una amplia gama de sensores para apoyar las funciones de ISTAR con plataformas terrestres, espaciales y aéreas, tripuladas y bajo control remoto. Además, las operaciones “entre la gente” requerirán importantes recursos de inteligencia humana (HUMINT) y el desarrollo de redes fiables de inteligencia local. Para conseguir la superioridad también será necesario establecer una doctrina común y acuerdos de normalización. El desarrollo de capacidades basadas en el uso de redes debe ser una prioridad fundamental en las operaciones PCSD, asegurando, a través de la OTAN, la interoperabilidad con los esfuerzos de EEUU en este campo. No obstante, habrá que desarrollar un enfoque genuinamente europeo, con mayor énfasis en la interoperabilidad civil-militar y en el nivel táctico, aunque siempre dentro del marco conceptual y los estándares de la OTAN.

La interoperabilidad ha de ser el corazón de todo el desarrollo europeo de capacidades. El modelo de operaciones futuras exigirá la interoperabilidad dentro de las fuerzas nacionales, entre fuerzas de diferentes naciones y entre actores civiles y militares. La interoperabilidad es el nexo que relaciona todas las

capacidades entre sí. La mejor forma de lograr la interoperabilidad de los sistemas es que todos los actores empleen el mismo equipamiento; esta perspectiva es coherente con el objetivo de consolidar el mercado europeo de la defensa. La experiencia demuestra que otras fórmulas basadas en la armonización de los requerimientos técnicos son muy dificultosas en la práctica si desde el principio no se ha aplicado una visión convergente en los conceptos, costes y cronogramas.

El principio de interoperabilidad está vinculado a la eficiencia operacional y económica, que no solo se consigue mediante desarrollos colaborativos de equipos y sistemas, sino también mediante otras fórmulas de cooperación, tales como las adquisiciones conjuntas de material, el uso compartido de un mismo equipo o la especialización y complementariedad dentro de un modelo integrado de defensa. Para concretar estas oportunidades será necesario que los Estados miembros se comuniquen entre sí sus planes y programas de defensa nacionales.

Otro aspecto fundamental en el planeamiento de la defensa es la necesidad de reevaluar las necesidades de recursos humanos en las fuerzas armadas para equilibrar los gastos de defensa. La tendencia generalizada es a aumentar la proporción del presupuesto de defensa destinada a inversiones a costa de reducir los costes de operación. Una parte significativa de estos presupuestos se consume en las fuerzas desplegadas en las diferentes operaciones, pero la mayor parte se dedica a los gastos de personal, en torno al 50% de los gastos de defensa en el conjunto de la UE. Además, la tendencia es ascendente debido a la creciente profesionalización de las fuerzas armadas y a las dificultades de reclutamiento.

Con un volumen de casi 2 millones de militares en el conjunto de Europa, hay margen para reducir el personal. Las alternativas para llevar a cabo esta reducción van desde la externalización de servicios a la robotización, pasando por la eliminación de capacidades superfluas (hay más de 10.000 carros de combate y 3.000 aviones de caza) y el uso generalizado de reservistas. No obstante, las reducciones de personal no pueden ser ajenas a la posibilidad de que deban llevarse a cabo en el futuro operaciones que requieran una presencia numerosa de personal, tales como las misiones de interposición o las misiones de estabilización y reconstrucción a largo plazo.

La rápida explotación de los avances tecnológicos es vital en el desarrollo de capacidades de la UE. La distinción entre las tecnologías de uso civil y militar tiende a difuminarse y el ritmo de la investigación e innovación en el ámbito civil se acelera. El reto para la defensa no es tanto desarrollar tecnologías propias, sino reducir los plazos para incorporar los avances tecnológicos civiles más vanguardistas a los sistemas militares. Esta estrategia de adquisiciones va unida al máximo aprovechamiento de los equipos preexistentes, de forma que las tecnologías emergentes puedan instalarse sobre plataformas cuyo tiempo de vida aún no se haya agotado. Más que en desarrollar nuevos equipos, se trataría de mejorar y actualizar los ya existentes mediante la implantación de tecnologías de última generación.

La política industrial es un aspecto esencial en el desarrollo de capacidades militares. Aunque Europa conserva una importante base industrial y tecnológica de defensa, debe afrontar el liderazgo de la industria de los EEUU en el mercado global y la creciente competencia de productores asiáticos. Algunos datos son reveladores del desequilibrio entre ambos lados del Atlántico: EEUU gasta 6 veces más que Europa en I+D de defensa y, de un presupuesto de defensa que duplica el del conjunto de Europa, dedica un 35% a inversiones frente al 20% europeo, es decir casi cuatro veces más. En algunos casos, las industrias europeas están subcontratadas por la industria norteamericana.

La situación se agrava si tenemos en cuenta que, en una economía globalizada, los gobiernos van perdiendo protagonismo en el sector industrial de la defensa, cuyas empresas se mueven, cada vez más, por criterios de rentabilidad económica y por intereses privados. Se impone la aplicación de unas estrategias correctoras de esta situación, invirtiendo más y mejor en defensa. Invertir más significará reajustar los presupuestos de defensa y atraer capital privado bajo la perspectiva de extender los mercados; invertir mejor debe traducirse en dirigir las inversiones hacia las futuras necesidades de capacidades propias y de otros países, en superar la fuerte fragmentación de la industria de defensa europea, en eliminar las duplicidades antieconómicas y en desarrollar economías de escala, más viables que el modelo actual.

La industria europea de defensa solo podrá sobrevivir si es capaz de comportarse como un único actor, en lugar de como suma de diferentes capacidades nacionales. Estas capacidades se han reforzado con las últimas ampliaciones de la Unión, tanto en capital humano como en recursos materiales. La industria de defensa deberá emular a otras industrias europeas que han sabido adaptarse a un entorno global y más competitivo, adoptando decisiones comprometidas respecto a lo que se quiere preservar en Europa y lo que es más ventajoso adquirir en el mercado global.

Finalmente, la flexibilidad frente a lo imprevisto debe ser una premisa en el desarrollo de capacidades. A lo largo de la historia, los adversarios han tratado de frustrar las hipótesis, planes y procedimientos de sus oponentes, generando incertidumbre en la toma de decisiones. En este contexto, hay que resolver el dilema entre lo que se necesita para adaptarse con eficacia a una gama de riesgos desconocidos y los recursos que pueden invertirse en esta especie de “póliza de seguro” (EDA, 2006: pár. 55-73).

El perfil de capacidades futuras

La LTV incluye este perfil, concretándolo en seis áreas de desarrollo de capacidades, asociadas a cada una de las llamadas “funciones de combate”, que son: mandar, informar, combatir, proteger, desplegar y apoyar.

Las capacidades de mando y control son el elemento decisivo en la batalla por la superioridad de la información y en la toma de decisiones. Por lo tanto, hay que asegurar la continuidad de su ejercicio en tiempo casi real entre todos los niveles de mando, tanto durante la preparación como en la conducción de las operaciones lideradas por la UE. Estas capacidades estarán integradas en cuarteles generales fácilmente desplegables y sostenibles, con capacidad de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones multinacionales. Además, su funcionamiento debe ser seguro y flexible, minimizando las limitaciones que puedan imponer la distancia, el terreno y la climatología.

Los procesos relacionados con el área de informar (recopilar, codificar, seleccionar, compartir, difundir, recuperar y almacenar la información) serán

fundamentales en las operaciones futuras de la UE. Los sistemas de gestión de la información optimizarán estas funciones y proporcionarán los resultados necesarios para cada misión, especialmente para la toma de decisiones fundamentadas y oportunas. Habrá que desarrollar un amplio espectro de capacidades de reconocimiento y vigilancia, incluyendo el análisis del ciberespacio. Será crítico desarrollar capacidades de comunicación, inteligencia, posicionamiento y navegación seguras, protegidas e integradas. Todo ello mejorará la respuesta de los sistemas de mando y control y de los sistemas de armas, facilitando la eficacia de la maniobra de las fuerzas militares.

La capacidad de enfrentarse a un adversario es consustancial a las fuerzas militares. En las operaciones futuras este enfrentamiento requerirá capacidades de alta precisión y velocidad. La posibilidad de verse implicados en un enfrentamiento en los posibles escenarios de actuación ha de ser asumida por todas las unidades y servicios, cuyas fuerzas deberán disponer de una gama de capacidades de combate que abarquen desde la destrucción física hasta efectos no letales, minimizando los efectos colaterales. Esta exigencia del combate aumenta la importancia de las capacidades de identificación previa para evitar bajas propias o no deseadas, así como reducir el impacto de las operaciones militares sobre el medio ambiente.

Proteger la fuerza es un prerrequisito en cualquier operación liderada por la UE. Para ello será necesario disponer de un buen conocimiento previo de la situación general gracias a capacidades de vigilancia y alerta temprana. Es crítico detectar y hacer frente a aquellas armas, tales como las biológicas, que, estando vetadas por las fuerzas europeas, puedan ser empleadas libremente por algún adversario. Los ataques con armas de destrucción masiva serán especialmente difíciles de gestionar, lo que aumenta la importancia de proteger nuestras fuerzas contra sus efectos mediante las adecuadas capacidades NBQR y dar prioridad al tratamiento y evacuación del personal afectado, incluso en áreas geográficas remotas. En otro orden, serán necesarias capacidades para proteger las redes contra los ataques físicos o cibernéticos en toda la zona de operaciones.

Las capacidades que permiten la desplegabilidad de la fuerza son el punto de partida para cualquier operación de la UE y para su sostenimiento y refuerzo. El

despliegue estratégico debe planificarse y coordinarse de forma conjunta y multinacional, teniendo en cuenta todas las modalidades de transporte, incluyendo los recursos civiles disponibles. Estos recursos y procedimientos son la base de una capacidad expedicionaria rápida y creíble y por ello serán uno de los esfuerzos principales de la UE en la gestión de crisis y prevención de conflictos. Se necesitarán capacidades de transporte aéreo estratégico con reabastecimiento de combustible en vuelo, y de transporte marítimo estratégico. Para los movimientos dentro de la zona de operaciones, se necesitarán capacidades de movilidad táctica y de apoyo a la movilidad, así como transporte aéreo táctico).

El éxito de las operaciones también dependerá de las capacidades para sostener a las fuerzas desplegadas, incluyendo la provisión, el reemplazo y la rotación de las fuerzas. La sostenibilidad debe garantizarse cualquiera que sea la distancia a que se encuentra la zona de operaciones y la duración del despliegue, incluso a pesar de las amenazas y la escasez de infraestructuras que puedan existir en la zona de operaciones. Cualquier unidad ha de ser capaz de asegurar su sostenibilidad durante un periodo de tiempo limitado utilizando sus medios orgánicos. En este ámbito son esenciales los acuerdos de apoyo conjuntos, combinados y multinacionales para garantizar la cantidad y calidad del sostenimiento necesario (EDA, 2006: 25-28).

4.1.6. Las Estrategias para la investigación, la industria y el mercado de la defensa europeos

Durante sus primeros años, la EDA se concentró en la elaboración del marco estratégico en el que deberían desarrollarse sus diferentes cometidos. Fruto de este trabajo son las tres estrategias siguientes:

- 1) La Estrategia para la base industrial y tecnológica de la defensa europea (EDTIB, 2007), cuyo objetivo es la autosuficiencia de la UE en tecnologías y capacidades industriales clave de defensa.
- 2) La Estrategia europea de cooperación en materia de armamento (EAC, 2008), que pretende una cooperación sin fronteras en el ámbito de la Defensa.

- 3) La Estrategia europea para la tecnología y la investigación en Defensa (EDRT, 2008), que presenta las tecnologías y habilidades estratégicas que Europa debe mantener o potenciar y plantea proyectos cooperativos de investigación y tecnología.

Estas tres estrategias, que son documentos necesitados de revisiones periódicas, reconocen que, ni siquiera los Estados más importantes de la UE, son capaces por sí solos de sostener industrias de armamento nacionales y de proporcionar un amplio catálogo de productos de vanguardia a precios competitivos (Csernaton, 2014).

La Estrategia para la base industrial y tecnológica de la defensa europea (EDTIB, mayo 2007)

Esta estrategia fue aprobada por el Comité Directivo de la EDA el 14 de mayo de 2007, considerándola un soporte fundamental para la PCSD. Además de definir el concepto de DTIB, la estrategia traza una hoja de ruta para alcanzar los objetivos de la UE poniendo el énfasis en la competitividad y la colaboración.

La EDTIB es la infraestructura que proporciona a las fuerzas armadas europeas la masa de sistemas y equipos que necesita para cumplir sus funciones, garantizando el acceso a las mejores tecnologías de vanguardia y el adecuado grado de independencia en su funcionamiento. Además, es una valiosa fuente de empleos y exportaciones y un motor del avance tecnológico. Todo ello ayuda a mantener el apoyo público a la defensa.

El punto de partida de la estrategia es el reconocimiento de que, aunque aún mantiene un alto nivel en el contexto mundial gracias a los esfuerzos realizadas en el pasado, la DTIB europea ha sufrido en los últimos años un notable descenso de las inversiones debido a los recortes generalizados en los gastos de defensa de los diferentes Estados, al aumento de los costes y complejidad de los equipos de defensa y a la creciente competitividad en el mercado mundial.

En estas circunstancias, se impone un cambio en la gestión económica de la defensa en Europa. El fundamento de este cambio es aceptar que la DTIB que Europa necesita hoy ya no es sostenible mediante un esfuerzo estrictamente

nacional. Más aún, la estrategia afirma que *“ya no podemos continuar rutinariamente determinando nuestros requerimientos de material sobre bases nacionales separadas, desarrollarlos mediante esfuerzos de I+D separados y conseguirlos a través de adquisiciones nacionales separadas”*. Este enfoque es económicamente insostenible y operativamente inaceptable en un mundo que se mueve al ritmo de las multinacionales. La fórmula para consolidar el mercado europeo de defensa es doble: por un lado, compartir los requerimientos de material, previa convergencia y combinación de las diversas necesidades; por otro, aumentar progresivamente la integración de la EDTIB.

La futura EDTIB debe reunir varias características esenciales: ha de ser competente, para explotar con agilidad las mejores tecnologías, y competitiva, tanto dentro como fuera de Europa; además, es importante que esté alineada con las necesidades operativas de las fuerzas armadas del futuro, para ofrecerles las capacidades requeridas con el grado suficiente de soberanía nacional y europea.

La EDTIB tendrá que estar más integrada y ser más interdependiente y menos redundante (“todos tratando de hacer todo”); en este contexto, debe asumir una progresiva especialización en todos los niveles de la cadena de abastecimiento, creando centros de excelencia a partir de consideraciones de mercado, moduladas por consideraciones políticas y de distribución regional. Este proceso de integración debe incluir, no solo el sector de defensa, sino también otros sectores europeos orientados a tecnologías claves para defensa. El proceso completo no puede estar orientado a “blindar Europa” frente a la cooperación o la importación de mercados de defensa no europeos; por el contrario, es lógica y necesaria una estrecha cooperación con el mercado de defensa de EEUU, estableciendo relaciones equilibradas.

A diferencia de otras, la industria de defensa tiene una dependencia crítica de la administración pública, que interviene en el sector como regulador, consumidor e inversor. En consecuencia, los gobiernos europeos tienen un papel esencial en la consecución de una EDTIB fuerte. Este papel debe centrarse en las siguientes acciones:

- Clarificar las prioridades, en particular las relativas a las capacidades necesarias³⁶. Esto requiere identificar las tecnologías clave y las capacidades industriales esenciales, que la UE debe preservar y desarrollar por razones de autonomía, soberanía o intereses económicos.
- Consolidar la demanda, lo que requiere un esfuerzo de convergencia de los programas de defensa nacionales sobre la base común del CDP, considerando sistemáticamente las opciones colaborativas en todos los procesos de adquisición de equipos.
- Aumentar las inversiones, la comparación con los EEUU pone de relieve el desequilibrio existente en la distribución de los gastos de defensa. La UE debe gastar más, gastar mejor y gastar más juntos en investigación y tecnología.
- Garantizar la seguridad de los suministros a largo plazo, con el objetivo final de que esta garantía alcance a todos los países de Europa. La realización práctica de este propósito exige avanzar en una cultura de progresiva confianza de los Estados miembros en su interdependencia para el suministro de bienes y servicios de defensa³⁷.
- Aumentar la competitividad y la cooperación, aspectos que para esta estrategia tienen una especial relevancia (EDA, 2007: 2-9).

La competitividad como línea estratégica

Antes de la aprobación de esta estrategia se venía observando que los Estados miembros hacía un uso casi sistemático de la denominada “cláusula de exención de seguridad” (art. 346 del actual TFUE) por la cual el mercado de la defensa quedaba excluido de la regulación comunitaria general. En otras palabras, la adquisición de material de defensa se resolvía normalmente recurriendo a una base nacional. Este comportamiento repercutía negativamente en el desarrollo de un verdadero mercado europeo de equipos de defensa (EDEM, *European Defence Equipment Market*) y obstaculizaba la integración interfronteriza de la EDTIB. Una respuesta

³⁶ Esta acción debe basarse en la LTV y el CDP.

³⁷ Un primer paso en esta línea es el *Framework Agreement on Security of Supply in Circumstances of Operational Urgency*, suscrito por la EDA en septiembre de 2006, <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Reference&id=163> y el *Code of Best Practice in the Supply Chain*, de 27 de abril de 2006. <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/the-code-of-best-practice-in-the-supply-chain>

eficaz a este problema fue la aprobación por la EDA en noviembre de 2005 de un Código de conducta para las adquisiciones de defensa (*Code of Conduct on Defence Procurement*)³⁸; este código, basado en compromisos voluntarios, inició una apertura más activa de los mercados de defensa nacionales a proveedores de otros países, contando con los esfuerzos complementarios de la Comisión Europea para reducir la fragmentación de este mercado.

Uno de los riesgos para generar confianza entre los Estados sería la percepción de que los esfuerzos de integración solo beneficiarán a los grandes contratistas; para evitarlo hay que promover los beneficios de la competitividad y de las economías de escala a lo largo de toda la cadena de proveedores, incluyendo a las PYME, que aportan una gran flexibilidad y capacidad de innovación. El éxito de la futura EDTIB dependerá de la utilización eficaz del capital humano y de la innovación, independientemente del lugar de Europa en que se encuentren y de su vinculación más o menos permanente con el sector de defensa.

La estrategia para la EDTIB apunta tres aspectos en los que la UE debe realizar un esfuerzo especial: la transferencia transnacional, las compensaciones o retornos (*offsets*) y la equidad entre competidores. Estos aspectos se comentan a continuación.

El principal impedimento para la transferencia de bienes, servicios y aptitudes entre Estados son las restricciones comerciales, que, en el caso de material de defensa, permiten que a una relación con un Estado miembro se le dé el mismo tratamiento que si se tratara de un país ajeno a la Unión. El trabajo de la EDA y la reducción de la dependencia de terceros países en cuanto a tecnologías clave para la defensa ayudarán a dinamizar estas relaciones.

Las compensaciones por importaciones en defensa son actualmente un recurso frecuente en muchos Estados miembros, comprensible desde el punto de vista nacional, pero desfavorable para la EDTIB, pues distorsiona el normal funcionamiento de la oferta y la demanda. La estrategia admite que su objetivo

³⁸ Ver <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/the-code-of-conduct-on-defence-procurement>. Una herramienta que contribuye a la transparencia y aplicación del código es el *Electronic Bulletin Board* de la EDA, en <http://www.eda.europa.eu/procurement-gateway>

final es crear las condiciones de mercado adecuadas para que la práctica de los *offsets* se convierta en innecesaria.

Para garantizar la equidad entre competidores, se necesitan, además de un mercado bien estructurado, unas reglas de juego imparciales que eviten ventajas competitivas, tales como las informaciones privilegiadas o las ayudas y subsidios a las empresas. Además, las diferencias en las políticas nacionales europeas respecto a la exportación fuera de la Unión, pueden tener un impacto negativo en el correcto funcionamiento del EDEM. Generar confianza en la transparencia, equidad e imparcialidad de estos procesos es un aspecto decisivo en el que los gobiernos nacionales tienen una gran responsabilidad (EDA, 2007: 10-17).

La colaboración como línea estratégica

Aunque el enfoque competitivo es útil para ofrecer un mejor servicio al consumidor mediante la participación de todas las industrias y la integración en la EDTIB, no se puede considerar la panacea. Por el contrario, otras veces, la cooperación es el enfoque más adecuado para alcanzar los mismos fines.

La industria europea de defensa sobrevivirá solo si es capaz de proporcionar productos de calidad a precios competitivos. En este contexto, las principales aportaciones que pueden hacer los gobiernos son la moderación, permitiendo a la industria encontrar por sí misma la solución más eficiente para dar respuesta a la demanda, y la propuesta sistemática de iniciativas compartidas sólidas y realistas. Estas iniciativas no tienen que ser orientadas necesariamente al desarrollo cooperativo de nuevos sistemas, sino que también han de considerarse las potenciales ventajas del apoyo a o la actualización de los equipos que están actualmente en servicio. Cuando se necesiten nuevos equipos, habrá que tener en cuenta que las mejores colaboraciones se inician de abajo hacia arriba, cooperando en la etapa de definición conceptual para determinar el para qué y el cómo se usarán las nuevas capacidades. En cambio, es difícil el éxito de los proyectos que tratan de armonizar los requisitos técnicos de plataformas que se han concebido independientemente. También habrá que tener en cuenta que, en momentos con presupuestos de defensa muy ajustados, son más viables las colaboraciones

orientadas a explorar posibles aplicaciones de las nuevas tecnologías a través de demostradores que las colaboraciones para desarrollar sistemas principales.

Para los ministros de defensa que la suscribieron, esta estrategia para la EDTIB es sólo un primer pero importante compromiso para aumentar la transparencia, la confianza mutua y la convergencia de las políticas nacionales en el ámbito de la industria y la tecnología de la defensa (EDA, 2007: 16-20).

La Estrategia europea de cooperación en materia de armamento (EAC, octubre 2008)

Consideraciones generales

Un análisis básico del mercado de la defensa europeo nos revela que en la parte de la demanda, los Estados miembros son los actores más determinantes. Incluso en los proyectos multinacionales, el trabajo se distribuye equitativamente entre la industria de los países en proporción a su participación económica en el proyecto. Esta práctica ha llevado a una industria europea de defensa fragmentada, descoordinada, atomizada, heterogénea y, con frecuencia, bajo control estatal.

Por el lado de la oferta, las empresas europeas pueden clasificarse en tres grupos: grandes empresas (en torno a 20), empresas medias (aproximadamente 100), y fabricantes especializados y proveedores de servicios (varios cientos). Este conjunto sitúa a la industria europea de defensa en el segundo lugar mundial, por detrás de la industria de los EEUU. En 2010, el 44% de los mayores productores de armamento estaban en la UE y cubrían el 30% de las ventas en todo el mundo. Las industrias nacionales de los cuatro grandes (Reino Unido, Francia, Italia y Alemania) cubren alrededor del 70% del mercado de defensa en la UE, el 90% si consideramos las compañías multinacionales como EADS (*European Air Defence & Space*) y MBDA (*Matra BAe Dynamics Alenia*). Este agrupamiento en pocos países, junto al dato de que en ellos se concentra un tercio de las empresas del sector a

nivel europeo, sugieren una aceptable concentración de la industria de defensa, pero insuficiente si la comparamos con los EEUU, cuyo mercado dobla al de la UE³⁹.

La concentración de la industria estadounidense se inició en 1993. Tras la disolución de la URSS y la primera Guerra del Golfo, el Departamento de Defensa animó a las grandes empresas para que se reorganizaran de cara a los fuertes recortes previstos en el gasto de defensa. En Europa, también se produjo una concentración que ha resultado insuficiente, pues sobre todo se produjo a nivel nacional. Con la excepción de EADS, las empresas europeas no han ganado suficiente competitividad porque aplican fórmulas de cooperación temporal, como consorcios *ad-hoc* (*Eurofighter*) o *joint ventures* (MBDA), y persisten los reparos a las grandes fusiones.

La fragmentación del mercado europeo y la baja demanda interna impiden obtener economías de escala o de enfoque, lo que aumenta los gastos fijos y reduce la competitividad. El aumento de las exportaciones (el sector de defensa aporta un 2,6% del total de la UE) para mejorar esta situación es problemático porque la penetración del competidor norteamericano en los mercados exteriores es muy fuerte. En resumen, demasiados proveedores, demasiados productos similares, escasa producción, altos costes y escaso apoyo político (Pintado, 2013: 5-6).

La estrategia de la EDA

Una de las funciones centrales de la EDA es la promoción y mejora de la cooperación europea en materia de armamentos en apoyo a la PCSD. Con esta finalidad, su Comité Directivo aprobó en octubre de 2008 la Estrategia europea de cooperación en armamentos, destinada a maximizar las oportunidades de cooperación y a garantizar que esta opción sea tenida en cuenta por los Estados miembros en el planeamiento de la defensa, no sólo en el desarrollo y adquisición de armamento, sino también en los servicios de apoyo y en la actualización de los sistemas ya existentes. El éxito de esta estrategia está centrado en la necesidad de

³⁹ Las 40 mayores empresas europeas se distribuyen en 13 fabricantes de aeronaves, 10 de misiles, 9 de vehículos militares y 8 de buques. La distribución en los EEUU es de 12 fabricantes de aeronaves, 5 de misiles, 8 de vehículos militares y 4 de buques. Ver (Pintado, 2016: 6).

consolidar una EDTIB y una EDRT de acuerdo con las respectivas estrategias aprobadas en 2007 y 2008. Recíprocamente, ambas estrategias se beneficiarán de los avances en la estrategia sobre cooperación en armamentos. Todas ellas, a su vez, deben ser coherentes con el perfil de capacidades futuras derivado del CDP.

Una de las aportaciones más importantes de la estrategia EAC es la aprobación de una guía de conducta para la fase de preparación de un programa. Este documento proporciona un marco de referencia para preparar los programas cooperativos y servir de ayuda en la definición de los resultados comunes y en la toma de decisiones durante las fases posteriores del programa.

Los beneficios esperados de esta estrategia son numerosos y diversos: precios más asequibles en la adquisición y sostenimiento de las capacidades, mejorar la interoperabilidad de las fuerzas, aumentar las ventas potenciales de equipos, reforzar la EDTIB y favorecer la comprensión multinacional estratégica.

La estrategia EAC presenta tres grandes objetivos estratégicos y enumera las acciones derivadas de cada uno de ellos. Los objetivos son:

- 1) Generar, promover y facilitar programas cooperativos para cubrir las capacidades necesarias.
- 2) Garantizar que la EDTIB y las inversiones asociadas a ella están orientadas a la adquisición de capacidades y que respaldan futuros programas cooperativos.
- 3) Mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación europea en armamentos mediante el desarrollo de las herramientas adecuadas para alcanzar los fines.

A continuación se define cada objetivo junto con sus acciones derivadas.

El primer objetivo estratégico requiere que las oportunidades de cooperación se exploten desde la etapa más temprana del ciclo de vida del programa para asegurar que las diferentes opciones van a ser tenidas en cuenta desde el inicio. El papel de la EDA es clave en esta fase de preparación para trasladar de una forma estructurada las necesidades de capacidades, tanto las derivadas del CDP como de las iniciativas nacionales, a los programas cooperativos. No todas las adquisiciones de armamento han de resolverse mediante programas cooperativos, pero todas deberían tener en cuenta las opciones de I+T disponibles y las inversiones de la industria de defensa.

Es necesario mantener la coherencia inicial una vez lanzado el programa cooperativo; deben evitarse duplicidades y derivas en los objetivos que perjudiquen la interoperabilidad o que no sean eficaces en las operaciones futuras, teniendo en cuenta el CDP y los planes de defensa de los Estados miembros. Este requisito exigirá verificar los puntos de decisión principales durante el desarrollo del programa (EDA, 2008d: 4-8).

Algunas acciones derivadas de este primer objetivo son (EDA, 2008d: 11-12):

- a) Utilizar los resultados y prioridades definidos en el CDP y en las iniciativas de capacidades de los Estados miembros para el desarrollo de actividades vinculadas a la PCSD, desde el corto al largo plazo.
- b) Disponer de una guía para la fase de preparación de un programa, elaborada por la EDA, que sea de aplicación tanto a nivel nacional como colectivo.
- c) Facilitar a través de la EDA la armonización de los requisitos y objetivos de estado mayor comunes (CST, *Common Staff Targets* y CSR, *Common Staff Requisites*) y fomentar entre los Estados miembros la remisión oportuna de los requisitos nacionales, para optimizar las oportunidades de cooperación.
- d) Identificar soluciones innovadoras para la cooperación, principalmente mediante la aplicación de tecnologías de doble uso a los sectores de seguridad y defensa.
- e) Para no desaprovechar ninguna oportunidad, estar abiertos a la cooperación como una solución potencial en todos los planes de adquisición de material militar.
- f) Tener en cuenta los análisis y propuestas de la EDA a los Estados miembros sobre las posibilidades de asociarse para adoptar soluciones conjuntas para el sostenimiento y la actualización de equipos actuales.

El segundo objetivo estratégico refuerza la necesidad de coherencia entre todas las estrategias y, particularmente, entre la EDTIB y el CDP. La cooperación en armamentos solo será eficaz si se logra una mayor transparencia y conocimiento mutuo entre los gobiernos y la industria. Para ello las empresas del sector deben estar suficientemente informadas para adoptar sus decisiones y determinar sus inversiones y los programas cooperativos deben tener en cuenta estas orientaciones. Aunque no se puede prescindir de una visión del mercado a escala

mundial, el objetivo a largo plazo debe ser que la adquisición de equipos de defensa se haga en los sectores estratégicos del mercado europeo (EDA, 2008d: 8-9).

Algunas acciones derivadas de este segundo objetivo son (EDA, 2008d: 12-13):

- a) Intercambiar información entre los gobiernos y las empresas sobre el planeamiento de capacidades europeas y de inversiones industriales a largo plazo.
- b) Aplicar sistemáticamente la estrategia EDTIB, en particular para:
 - Garantizar la conservación de las capacidades esenciales de la industria europea.
 - Garantizar la seguridad de suministros y la seguridad de la información.
 - Flexibilizar y optimizar las modalidades de participación de las empresas en los proyectos cooperativos, incluyendo los aspectos financieros.
 - Aumentar la contribución de las PYME.
- c) Promover la cooperación a nivel de componentes y subsistemas, como precursores de los programas de cooperación para el desarrollo de sistemas y plataformas.
- d) Mejorar la difusión, transparencia y compatibilidad de las políticas y los procedimientos de adquisición.

En relación con el tercer objetivo estratégico hay que considerar que el primer paso para una eficaz cooperación es la armonización de las capacidades operativas necesarias; aunque la armonización (que incluye las actividades de normalización de acuerdo con la política de estandarización de la EDA) no conduzca inmediatamente a una convergencia de los requisitos nacionales, es un requisito para maximizar los beneficios de la cooperación.

Además de trabajar en común desde el inicio de la fase de preparación de un programa cooperativo, es esencial aplicar un enfoque longitudinal de la vida del programa para garantizar su adecuado progreso. Este enfoque deberá incluir los aspectos relacionados con las pruebas y evaluaciones, tomando como referencia la Base para la evaluación y pruebas de defensa (DTEB, *Defence Test and Evaluation*

Base)⁴⁰. El estado final deseado a largo plazo es que los Estados miembros adopten una perspectiva europea, con un conocimiento y un enfoque comunes, apoyados en la formación y en el entrenamiento cuando sea necesario, con menores cargas adicionales y con un empleo generalizado de las mejores prácticas en los procesos de adquisición y en las competencias asociadas a estos (EDA, 2008d: 9-10).

Algunas acciones derivadas de este tercer objetivo son (EDA, 2008d: 13-14):

- a) Establecer un esquema de las relaciones que debería desarrollar la EDA con los diferentes actores durante la gestión de programas cooperativos.
- b) Proporcionar a través de la EDA la formación y el entrenamiento necesarios sobre las políticas y procesos que sean de aplicación en los programas cooperativos.
- c) Desarrollar buenas prácticas en la gestión de la normalización del material de defensa.
- d) Elaborar y mantener a través de la EDA una guía de buenas prácticas en la cooperación sobre armamento.
- e) Elaborar y mantener a través de la EDA la guía conceptual sobre DTEB.

La Estrategia europea para la tecnología y la investigación en defensa (EDRT, noviembre 2008)

Uno de los cometidos principales de la EDA es aumentar la eficacia de la investigación y tecnología europeas en materia de defensa (EDRT). Para guiar esta tarea, su Comité Directivo aprobó la Estrategia europea de investigación y tecnología para la defensa (*EDRT Strategy*) el 10 de noviembre de 2008.

Las inversiones, que en esta área de la defensa son vitales para desarrollar y mantener las futuras capacidades, se encuentran con dos dificultades: una coyuntural, los recortes en los presupuestos de defensa; otra estructural, por la cual los Estados miembros dedican la mayor parte de sus gastos (en 2008, el 87% en el conjunto de los miembros de la EDA) a inversiones en un ámbito nacional. Para corregir este sesgo, que resta oportunidades al desarrollo de economías de escala, los ministros de defensa establecieron en 2007 dos referencias con el

⁴⁰ Para más información, ver [http://www.eda.europa.eu/our-work/projects-search/defence-test-and-evaluation-base-\(dteb\)](http://www.eda.europa.eu/our-work/projects-search/defence-test-and-evaluation-base-(dteb))

objetivo de gastar más y mejor juntos: dedicar el 2% de los presupuestos de defensa a inversiones en I+T, y dedicar un 20% de estas a proyectos europeos cooperativos.

En este contexto, se reforzó la necesidad de una estrategia que guiara a todos los agentes participantes en la I+T de defensa; aumentando la convergencia, mejoraría la coherencia de todas sus actividades. La estrategia EDRT se articula en tres grandes bloques, que se corresponden con los “fines” (las tecnologías en las que debería invertirse para mejorar las futuras capacidades militares europeas), los “medios” (los mecanismos, estructuras o procesos que incrementarían la eficacia de las inversiones) y los “modos” (los itinerarios y planes de actuación a través de los cuales se implementarían los fines y los medios).

El núcleo de la estrategia EDRT es una lista priorizada de las tecnologías clave en las que se debe invertir. El enfoque basado en capacidades que se aplica en la programación de las actividades de I+T garantiza la conexión de estas con las necesidades operativas. Esto implica un proceso de traslación de las capacidades prioritarias identificadas en el CDP a las tecnologías prioritarias que conforman los fines de la estrategia EDRT. Además, hay que incorporar a estos fines otros criterios, como el potencial impacto de las tecnologías disruptivas en las capacidades, el fortalecimiento de la EDTIB, la mayor o menor dependencia europea de tecnologías críticas, las oportunidades de colaboración, las opciones para la adquisición, etc.

Es importante que se alcance un equilibrio entre los proyectos de investigación orientados a la adquisición de capacidades y otras iniciativas más orientadas a la investigación científica que anticipen nuevas amenazas y permitan mantener la superioridad operativa, incorporando a la defensa los avances en ciencia y tecnología. La lista priorizada inicial incluye las tecnologías y aptitudes que han de ser desarrolladas o preservadas en Europa; representa una primera convergencia de las necesidades de los Estados miembros de la EDA y, como tal, constituye una guía para los proveedores de defensa hacia una EDTIB más integrada.

Actualmente, la lista de tecnologías prioritarias a nivel europeo, que se revisa periódicamente para “sincronizarla” con las prioridades en las capacidades futuras necesarias, consta de las 22 áreas siguientes⁴¹:

- 1) Tecnologías genéricas y multifunción de radiofrecuencia (RF)
- 2) Sistemas electroópticos (EO) e integración de los mismos
- 3) Electrónica de hardware
- 4) Diseño de modelos estructurales y apoyo a lo largo de su ciclo de vida
- 5) Acceso, gestión y control de redes de sensores
- 6) Tecnologías de mando y control
- 7) Tecnologías de comunicación en HF, VHF y UHF
- 8) Diseño de formas de onda y gestión del espectro y anchos de banda
- 9) Gestión de redes en operaciones NEC (*Network Enabled Capability*)
- 10) Tecnologías para una gestión de la información consistente y segura; intercambio de información y comunicaciones
- 11) Integración humana e interoperabilidad
- 12) Energía y materiales energéticos
- 13) Sistemas asociados al soldado
- 14) Contraminas terrestres, paso de brechas y sistemas de contramovilidad
- 15) Fuentes y tecnologías de alimentación de energía
- 16) Tecnologías para plataformas terrestres y sistemas montados sobre plataformas
- 17) Sistemas terrestres remotos
- 18) Tecnologías de plataformas aéreas
- 19) Definición de entornos oceanográficos
- 20) Sistemas navales remotos, especialmente submarinos
- 21) Protección física
- 22) Conceptos, diseño, integración, simulación y modelización.

Los “medios” son las herramientas para alcanzar los “fines” de la estrategia. Los medios se concretan en marcos de actuación, mecanismos, procesos y estructuras que ayuden a mejorar la consecución de los fines mediante diversas

⁴¹<https://eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/strategies/ResearchandTechnology>. Consultada el 18/7/2015.

formas de colaboración. Estos medios deberán tener en cuenta no solo las necesidades derivadas de la gestión de crisis, sino también de la propia soberanía y autonomía nacional. En un primer análisis, los medios necesarios se han agrupado en las siguientes categorías:

- a) Mejorar la integración de la DTIB en la base más amplia de los suministros industriales.

Incluye el establecimiento de un diálogo estratégico amplio con la industria y los centros de investigación civiles, coordinando sus esfuerzos con los de otras redes de I+T y fomentando la creación de redes de excelencia. Su finalidad es garantizar la seguridad de los suministros europeos.

- b) Promover el impulso tecnológico.

Incluye el desarrollo de observatorios de I+T compartidos, la aplicación de tecnologías civiles para usos de defensa y el desarrollo de mapas tecnológicos. Su finalidad es proporcionar a la UE las herramientas para identificar tecnologías emergentes y disruptivas que puedan convertirse en “fines” futuros. De esta forma se garantizará que la UE va por delante de potenciales adversarios y a la par que los competidores industriales.

- c) Mejorar la eficacia de la colaboración en I+T.

Incluye un refuerzo del compromiso de los Estados miembros de la EDA en la colaboración de I+T, en la convergencia de los presupuestos y en la agilización de la incorporación de nuevas tecnologías en los programas prioritarios. Su finalidad es aumentar la velocidad y la eficacia en la consecución de los “fines”, garantizando un beneficio directo en las capacidades de defensa de la UE.

Los “modos” se traducen en itinerarios desde las estrategias tecnológicas hasta la materialización de los fines. Esto implica operacionalizar e implementar los objetivos, tanto en los “fines” como en los “medios” y establecer una coordinación más estrecha con los planes de acción en las áreas de capacidades, armamento y DTIB. Estos planes indicarán claramente la conexión entre las actividades de I+T y las capacidades operativas e industriales. Los “modos” son también una ayuda valiosa para la toma de decisiones, pues presentan las ventajas y desventajas de las diferentes opciones o “caminos”, y también para la evaluación de las fases de implementación, cuando se confronten los resultados de los diferentes proyectos

de I+T con los objetivos perseguidos. Esta forma de proceder basada en el diseño de hojas de ruta puede ser muy compleja, exigir mucho tiempo y requerir la implicación de personal experimentado que trabaje dentro de un marco organizacional coherente y maduro. Por ello, se debe aplicar en casos particulares, con más frecuencia cuando se trata de un grupo de Estados que a nivel de la UE.

En resumen, la estrategia EDRT está destinada en primer lugar a promover el compromiso de todos los agentes que interaccionan en los procesos de I+T (EDA, Estados miembros, empresas, universidades, centros de investigación, etc), incluyendo la adopción, con carácter voluntario, de referencias sobre el volumen de inversiones necesario en esta área. En segundo lugar, la estrategia permitirá la convergencia de esfuerzos mediante la coordinación de los diferentes planes estratégicos, que deberán establecer unas prioridades compartidas tanto en el corto como en el largo plazo (EDA, 2008c: 2-10).

Declaración sobre el refuerzo de las capacidades (diciembre 2008)

En diciembre de 2008, una vez aprobadas las tres estrategias precedentes, el Consejo publicó, como ya se ha dicho, la Declaración sobre el refuerzo de capacidades. Este documento reafirmaba, como ya había declarado el Consejo Europeo de Helsinki nueve años antes: que *“una base industrial y tecnológica de la defensa europea sólida, competitiva y capaz de responder a las necesidades de capacidad de los Estados miembros y de apoyar la PESD es una necesidad estratégica y económica para la Unión Europea”*. Por este motivo, se comprometía a apoyar, principalmente a través de la EDA, el desarrollo y el mantenimiento de las capacidades industriales europeas clave, con el fin de reducir la dependencia de proveedores externos a la Unión, a garantizar la seguridad de la cadena de suministro y a crear las condiciones para desarrollar las propias capacidades operativas de la UE (CUE, 2008: 5-6).

En cuanto a la estrategia de I+T, el Consejo la consideraba esencial para acceder a las capacidades necesarias, así como para el porvenir de la industria europea de defensa y su competitividad a escala mundial. Por ello, se comprometía en esta declaración a estimular mediante medidas innovadoras los esfuerzos de

inversión de la UE en investigación dentro del sector de tecnologías de defensa, para lo cual respaldaba las siguientes medidas:

- Alcanzar, con carácter voluntario, el objetivo colectivo de dedicar un 2% de los gastos de defensa a financiar la investigación.
- Crear un fondo multinacional, con carácter voluntario, fuera de las estructuras de la PESC, para contribuir a la financiación de las cooperaciones entre actores privados o públicos en materia de I+T de defensa.
- Generar sinergias, a través de la EDA, con el Programa Marco de I+D de la UE, gestionado por la Comisión Europea, para explotar todo el potencial de las tecnologías de doble uso.
- Estimular el crecimiento de las dependencias mutuas entre los Estados miembros orientadas a reforzar la seguridad de los suministros.

El Marco Europeo de Cooperación (ECF, *European Cooperation Framework*)

A finales de 2009, la EDA lanzó una iniciativa destinada a configurar un modelo europeo de cooperación interagencias, tanto nacionales como de la UE, para coordinar y compartir los esfuerzos desarrollados por cada una de ellas en áreas de investigación y tecnología complementarias, con aplicaciones tanto civiles como militares. Esta iniciativa implicaba directamente a la Comisión Europea y pretendía incorporar el ámbito de la seguridad y la defensa a los Programas Marco de Investigación de la UE. Recíprocamente, la Comisión y las demás agencias interesadas podrían participar en la definición y desarrollo de las capacidades de defensa. La [Figura 2.2](#) del Anexo Figuras presenta un ejemplo de posibles áreas de cooperación en este Marco (Gonzalvo, 2012: 32-33):

En 2013, el Parlamento Europeo destacó *“el potencial que tiene la UE de aportar un valor añadido sustancial a través del marco europeo de cooperación así como mayores sinergias entre la investigación en materia de defensa y de seguridad civil”* y la necesidad de centrar las inversiones en tecnologías clave como la robótica, la nanoelectrónica y la microelectrónica, garantizando que estos sectores cubran las necesidades de defensa (EUPAR, 2013: pág. 40).

El mayor Programa-Marco de investigación e innovación de la UE es el denominado *Horizonte 2020*, que ofrece una oportunidad sin precedentes para conseguir tecnologías de defensa más innovadoras y competitivas. Se espera que el *Horizonte 2020* dedique aproximadamente un 2,2% (1.690 millones de euros) a la investigación sobre seguridad, lo que equivale aproximadamente a un 20% más de inversión que en el Séptimo Programa-Marco 2007-2013 de la UE (Csernaton, 2014).

4.1.7. El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, julio 2008)

Tras la aprobación de la Visión a Largo Plazo (LTV) en 2006, la EDA inició los trabajos para elaborar un Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, *Capability Development Plan*) asociado a la PCSD, basado en el Objetivo Global 2010 y en la propia LTV. En su elaboración cooperaron, además de los 26 Estados miembros, el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE, junto con la Secretaría del Consejo. Este plan debería analizar con detalle las necesidades de capacidades futuras y proporcionar información sobre los planes nacionales a medio y largo plazo con los siguientes objetivos (EDA, 2008b: 1):

- Operacionalizar la LTV convirtiéndola en una guía útil para el desarrollo de capacidades.
- Identificar las prioridades para el desarrollo de capacidades.
- Identificar las oportunidades para compartir y cooperar.

El trabajo se organizó en torno a cuatro áreas o “*strands*” (EDA, 2008b: 1; Biscop, 2008: 6):

Strand A. Con referencia al Objetivo Global 2010, establecimiento de las capacidades y carencias y de sus prioridades relativas (corto y medio plazo)

Strand B. Con referencia a la LTV, identificación de las tendencias tecnológicas, verificando las hipótesis principales sobre alternativas futuras y llevando a cabo estudios sobre las cuestiones clave.

Strand C. Con referencia a los Estados miembros, elaboración de una base de datos de sus programas y planes de defensa actuales.

Strand D. A partir de la experiencia disponible, recopilación de lecciones aprendidas para las futuras capacidades.

El CDP es una herramienta única que proporciona a la EDA y a los Estados miembros importantes elementos de análisis sobre las capacidades necesarias, las tendencias y las carencias hasta el año 2025, así como una base de datos de los planes y prioridades nacionales. Esta información facilitará a los Estados miembros la identificación y explotación de áreas de interés común.

Dentro del proceso de planeamiento basado en capacidades de la UE, el CDP es una pieza crucial para lograr la convergencia hacia una mejor comprensión de las necesidades militares actuales y futuras. No es un plan supranacional que aspire a sustituir las decisiones nacionales, sino un catalizador para promover la colaboración multinacional en el desarrollo de nuevas y mejores capacidades (EDA, 2008b: 1-2).

El CDP intenta evolucionar desde la fragmentación en la definición y adquisición de las capacidades militares europeas hacia una cultura de armonización de los requisitos militares y de las prioridades globales, más centrada en la interdependencia de los factores que determinan las capacidades que en el tamaño de la fuerza (EDA, 2008b: 2).

Cuando el CDP analiza las posibles tendencias en los factores estratégicos globales, tales como la tecnología, la demografía, la economía o la gobernanza global, los considera en el marco del complejo e impredecible contexto de seguridad global descrito en la LTV. Además, tiene en cuenta una evaluación estructurada de los potenciales adversarios, interesándose más por el qué y cómo que por el quién y dónde; este enfoque permite una mejor integración de la amenaza en el planeamiento, a efectos de determinar las cualidades y cantidades de las capacidades necesarias (EDA, 2008b: 2).

Aunque el CDP es un instrumento importante y único, hay que tener en cuenta que solo es un punto de partida, que debe ser perfeccionado y revisado periódicamente para que siga siendo útil y pertinente. *“El viaje de Europa hacia un proceso de desarrollo de capacidades más relevante está bien encaminado. Es un*

camino largo, pero disponer de un Plan de Desarrollo de Capacidades demuestra claramente que se puede ser optimista” (EDA, 2008b: 3).

En julio de 2008, el Comité Directivo de la EDA aprobó la versión inicial del Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), elaborado en estrecha cooperación con los Estados miembros, con la Secretaría del Consejo y con el Comité Militar de la UE, y con el apoyo del Estado Mayor de la UE. Aunque no es un plan supranacional comunitario, su finalidad es orientar los planes y programas nacionales y proporcionarles información actualizada sobre la evolución del entorno estratégico y de las prioridades de los Estados miembros (EDA, 2014: 27).

En conjunto, del CDP inicial pueden extraerse las siguientes conclusiones (EDA, 2008b: 2-3):

- La profunda necesidad de un desarrollo conceptual adecuado para apoyar el desarrollo de capacidades.
- La necesidad de una perseverante inteligencia para apoyar las modernas operaciones basadas en el conocimiento en entornos complejos, incluyendo todo el espectro situacional, redes robustas y arquitecturas apropiadas.
- La exigencia de estructuras interagencias adaptables y coordinadas para apoyar un enfoque integral de las operaciones de gestión de crisis de la UE.
- La necesidad de mantener la iniciativa frente a una amplia gama de potenciales adversarios, que serán ágiles tecnológica y conceptualmente y que no se sentirán limitados por el derecho y las normas sociales occidentales.
- La necesidad de una creciente flexibilidad, agilidad y capacidad de respuesta para poder aplicar los efectos precisos en el lugar y el momento oportunos.
- La consideración del factor humano como el mayor desafío por ser el más crítico en cuanto al reclutamiento, preparación y permanencia.

La versión inicial del CDP (2008), cuyo nivel de clasificación de seguridad sólo permitía la difusión pública de parte de su contenido (EDA, 2008a:4), contemplaba las siguientes áreas prioritarias (EDA, 2008b: 3):

1. Medidas contra sistemas portátiles de defensa aérea.
2. Operaciones de redes de computadores.
3. Medidas contra minas en litorales marítimos.

4. Implicaciones militares del enfoque integral (*comprehensive approach*).
5. Inteligencia humana militar y entrenamiento cultural y lingüístico.
6. Arquitecturas de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
7. Asistencia sanitaria.
8. Defensa nuclear, biológica, química y radiológica.
9. Apoyo logístico de terceros.
10. Medidas contra Artefactos explosivos improvisados (C-IED).
11. Progresiva disponibilidad de helicópteros.
12. Capacidad para trabajar en red (NEC, *Network Enabled Capability*)

Operativamente, el CDP representa un método de planeamiento integral que proporciona una visión general de las capacidades militares europeas a través del tiempo. Se orienta hacia escenarios de seguridad futuros y hace recomendaciones sobre las capacidades militares que necesitarán los ejércitos europeos para reaccionar frente a una gama de desafíos futuros. Como referencia para su definición y actualización se utilizan los objetivos globales fijados por la UE, estudios sobre tendencias a largo plazo, experiencias obtenidas en operaciones e información procedente de los planes y programas actuales. El CDP se actualiza continuamente y la última versión fue aprobada por los ministros de defensa en noviembre de 2014 (EDA, 2015, 1).

Para la EDA, este Plan es la guía de trabajo de todas sus direcciones y un instrumento estratégico para definir las necesidades de capacidades futuras para el corto, medio y largo plazo.

A corto plazo, el CDP presenta las capacidades de que disponen los Estados miembros actualmente, e identifica carencias y riesgos para alcanzar los requisitos de capacidades militares establecidos en el Objetivo Global de la UE. Además, se tienen en cuenta las necesidades concretas identificadas experimentalmente en las operaciones en las que participa la Unión (EDA, 2015, 1).

La perspectiva a medio plazo se obtiene a partir de la evaluación del nivel de actividad de cada Estado miembro en relación con cada tipo de capacidad. Para ello, se utiliza la *EU Collaborative Database*, los planes y programas nacionales y

otros informes especializados. El CDP ofrece también una perspectiva a largo plazo de cada una de las capacidades (EDA, 2015, 1).

El CDP incluye una valoración de las carencias y oportunidades en las diferentes áreas de investigación y tecnología, así como el estado actual de la industria de defensa europea en cada capacidad (EDA, 2015, 1).

Todo lo dicho convierte al CDP en una herramienta de ayuda a la toma de decisiones, especialmente a la hora de determinar prioridades, de apoyar los procesos de adquisición de material, y de identificar oportunidades de cooperación, tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional. A partir de las tendencias identificadas, de la información compartida por la UE y los Estados miembros, de las carencias de capacidades y de las oportunidades de *pooling and sharing*, se determina periódicamente una lista de acciones prioritarias, suficientemente detalladas como para adoptar decisiones, que pueden ser atendidas tanto dentro como fuera del marco de la EDA (EDA, 2015: 1-2).

Actualmente, las áreas de capacidades que tienen una mayor prioridad en el marco del CDP son las siguientes (EDA, 2015: 2):

- Obtener la superioridad de la información, que incluye la ciberdefensa, las comunicaciones por satélite, las comunicaciones en el campo de batalla y la vigilancia mediante vehículos aéreos no tripulados.
- Habilitar operaciones expedicionarias, que incluye las capacidades de proyección aérea, las capacidades de combate en zona de operaciones, el apoyo logístico a las fuerzas desplegadas y el apoyo sanitario a las operaciones.
- Protección de las fuerzas desplegadas en zona de operaciones, que incluye las capacidades C-IED y de protección NBQR en operaciones y la defensa aérea y contra misiles de las fuerzas desplegadas.
- Asegurar las líneas de comunicación marítimas, que incluye patrullas y escoltas marítimas y sistemas de vigilancia naval.

Todas ellas deben desarrollarse teniendo en cuenta una serie de materias transversales, como son la energía y la protección del medio ambiente; la

modelización, simulación y experimentación; los servicios de información basados en el espacio, y la gestión del tráfico en un espacio aéreo europeo único (SESAR).

Tendencias en las características de las capacidades militares futuras

Este aspecto está contenido en el denominado “*Strand B*” del CDP. Es la única sección cuya difusión pública está permitida y, en gran medida, se basa en la LTV. Las capacidades que se consideran y las características que las definen se refieren a las operaciones futuras en el marco de la PCSD y a los cometidos que en ellas se encomendarán a las fuerzas militares. Aunque se presta una atención especial al componente tecnológico, se advierte que “la simple confianza en el poder de las máquinas generará incoherencia y confusión”, por lo que es necesaria una convergencia entre los avances tecnológicos y el pensamiento estratégico y conceptual (EDA, 2008a: 8).

Una apreciación general en este análisis es que la necesidad de desarrollar conceptos, doctrina, procedimientos, entrenamiento y arquitecturas para generar unas nuevas, mejoradas e interoperables capacidades futuras es más importante que “adquirir hardware”. Bajo esta perspectiva, el CDP presenta una serie de tendencias futuras, que se enumeran y comentan seguidamente:

- Las operaciones basadas en el conocimiento.
- El desarrollo de nuevos conceptos.
- La inteligencia como una función continua.
- El incremento del ritmo operacional.
- Las acciones globales y coordinadas.
- La libertad de acceso y de movimientos.
- El desarrollo de fuerzas conjuntas adaptables.
- El factor humano.

Operaciones basadas en el conocimiento.

La aptitud para planificar, preparar y conducir este tipo de operaciones será fundamental en el futuro para alcanzar los objetivos estratégicos de las operaciones de la UE. Una adecuada toma de decisiones exigirá en muchos casos una vigilancia continuada, incluso en entornos hostiles. Esta capacidad deberá

estar disponible en todos y cada uno de los actores y niveles que lo requieran, y deberá cubrir todos los ámbitos del conocimiento en toda el área de operaciones, para poder explotar las ventajas de los altos niveles de precisión y selectividad disponibles. Se necesitarán unas arquitecturas de inteligencia adecuadas, integrando todos los aspectos de las operaciones desde el nivel táctico al estratégico, utilizando más los beneficios del *reach-back* (apoyo desde territorio nacional) y, sobre todo, disponiendo de una eficaz capacidad de alerta temprana (EDA, 2008a: 8).

Conceptos.

Hay que desarrollar conceptos apropiados y consistentes para cada una de las capacidades que se consideren. Estos conceptos deben describir cómo operará la fuerza en el futuro, orientando el papel de los ejércitos en la amplia gama de misiones posibles con una visión multinacional y un enfoque integral, civil-militar e interagencias. Deben ser lo suficientemente detallados como para poder determinar las prioridades en el desarrollo de capacidades, y lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las ideas y tecnologías emergentes, la evolución de los indicadores estratégicos y el desarrollo de las amenazas. Los conceptos estáticos no estimulan el desarrollo intelectual y serán irrelevantes para adversarios flexibles (EDA, 2008a: 8).

Inteligencia continua.

En el desarrollo de las capacidades ISR futuras, será más importante considerar el conocimiento global de las necesidades de inteligencia que el conocimiento de las plataformas que transportan los sensores o el medio (tierra, mar, aire, espacio) en que operan. En el futuro, estas capacidades serán coordinadas por el mando conjunto de la operación para garantizar que se complementan y están plenamente disponibles para todos los mandos subordinados. Esta configuración mejorará la integración de los datos de todos los sensores, incluyendo los civiles, y proporcionará una inteligencia oportuna a quien la necesite. Será esencial la arquitectura para trabajar en red y la aptitud para gestionar el espectro (EDA, 2008a: 8).

Ritmo operacional.

La difusión de la tecnología y la complejidad de las operaciones de gestión de crisis inducirán un incremento del ritmo operacional. En particular, las operaciones contra adversarios irregulares son, con frecuencia, más que una cuestión de tamaño de la fuerza, una cuestión de “golpear rápido al lento” (EDA, 2008a: 8).

Acciones globales y coordinadas.

Se necesita integrar los niveles operacional y estratégico, potenciar la cooperación de los diferentes actores y una estructura interagencias adaptable para mejorar la sinergia entre todos los componentes en todos los niveles que participen en las operaciones futuras. Para lograrlo, habrá elementos militares que deban aumentar su adaptabilidad y ganar en flexibilidad y modularidad en respuesta a las contingencias.

La capacidad de trabajar en red asegurará la estructura y la conectividad necesarias, permitiendo establecer relaciones críticas con el fin de acelerar los procesos de toma de decisiones y las acciones derivadas para conseguir los efectos estratégicos deseados. Esta capacidad exigirá desplazar el centro de gravedad desde el esfuerzo militar a la cooperación de todas las agencias, mediante una estrategia de gestión de la información suficientemente flexible y segura (EDA, 2008a: 9).

Mantener la libertad de acceso y de movimientos será una necesidad de primer orden frente a adversarios empeñados en evitarlo o dificultarlo, tanto a nivel estratégico como táctico. Su objetivo será impedir que las fuerzas de la UE ganen y mantengan la iniciativa. Para lograrlo pueden emplear artefactos explosivos improvisados (IED), francotiradores, sistemas antiaéreos portátiles, etc. Las áreas del litoral marítimo serán espacios críticos por su valor para el despliegue y el sostenimiento de las fuerzas propias, por lo que habrá que disponer de capacidades contraminas y otras fórmulas innovadoras para remover los obstáculos al acceso. Igualmente, el adversario tratará de restringir la movilidad propia recurriendo a espacios urbanos, nudos de comunicación y cursos de agua

interiores para crear incidentes con efectos estratégicos y mediáticos. En este mismo contexto, no puede descartarse el uso por el adversario del ciberespacio y de las armas de efectos masivos; ello obligará a las fuerzas de la UE a disponer de las capacidades necesarias para poder seguir operando en tales ambientes, asegurando la libertad de movimientos (EDA, 2008a: 9).

El desarrollo de fuerzas conjuntas adaptables es una necesidad asociada a la incertidumbre de los desafíos futuros. A corto plazo, estas fuerzas deberán enfrentarse a acciones irregulares y no lineales llevadas a cabo por una amplia variedad de adversarios, pero a más largo plazo hay que considerar la posibilidad de un adversario organizado convencionalmente en un conflicto de carácter regional. La adaptabilidad aumentará la aptitud de la UE para reaccionar en los plazos oportunos y para producir los efectos adecuados. *“Nuestros adversarios se están adaptando a la velocidad de las actividades comerciales mientras que, para Europa, es un peligro seguir operando a la velocidad de la doctrina”*.

Conseguir la agilidad estratégica y operacional es un objetivo de la mayor importancia en las operaciones futuras. Con este fin, habrá que desarrollar capacidades que aumenten la flexibilidad, versatilidad y velocidad de las fuerzas militares para producir efectos rápidos en todo el espectro de misiones. Su credibilidad dependerá de su alcance estratégico, su movilidad táctica y su aptitud para emplear a gran distancia y en cualquier condición ambiental armas de precisión, con alta capacidad de discriminar sus objetivos y de graduar sus efectos letales o no letales. La fuerza militar debe ser capaz de reconfigurar sus procedimientos y capacidades con la velocidad necesaria para cumplir sucesivas misiones con perfiles muy diferentes, desde la respuesta letal a una agresión hasta la cooperación en una misión humanitaria (EDA, 2008a: 9).

El factor humano es el recurso más crítico. Se necesitará personal muy cualificado para afrontar la complejidad de las futuras operaciones de gestión de crisis; esto hará más exigente la formación y preparación del personal en todos los niveles. No está claro que las fuerzas armadas puedan confiar en el futuro únicamente en los tradicionales modelos de carrera militar para cubrir sus necesidades críticas. Se necesitarán estrategias y técnicas innovadoras para

conseguir un equilibrio sostenible entre preparación y operaciones. Una opción sería el empleo de especialistas civiles en lugar de militares en áreas donde se requiera una alta cualificación y experiencia. En este contexto, están cambiando los requisitos de formación y preparación de los diferentes actores en todos sus niveles; habrá que complementar las habilidades tradicionales con nuevos perfiles que incorporen tecnologías emergentes, nuevos conceptos y enfoques innovadores en la explotación del conocimiento y en la toma de decisiones. Además, la calidad de la preparación será un instrumento clave para el reclutamiento y la permanencia del personal de las fuerzas armadas (EDA, 2008a: 9-10).

La operacionalización de la Estrategia Europea de Seguridad

Actualmente, el Objetivo Global (a corto y medio plazo) y la Estrategia Europea de Seguridad (a largo plazo) vertebran el conjunto de misiones vinculadas a la PCSD, las hipótesis estratégicas y los niveles de ambición que sirven de base para el desarrollo de capacidades de la UE. Si los Estados miembros cumplen estos compromisos, serán capaces de intervenir en un conflicto regional, de prevenir y estabilizar potenciales conflictos en los países vecinos de Europa, de gestionar la proliferación de armas de destrucción o efectos masivos y de abordar amenazas terroristas. Para ello, deben disponer de fuerzas que puedan ser proyectadas más lejos, con más rapidez y mayor energía. Esto significa que deben ser prioritarias las capacidades de despleabilidad y sostenibilidad, la interacción con otras culturas diferentes, en zonas donde el acceso no esté garantizado, o donde el anfitrión local sea sensible al establecimiento de bases o no esté autorizado el sobrevuelo. Otros componentes importantes de las futuras operaciones serán las capacidades para trabajar en red y la conjunción de las opciones cinéticas y no-cinéticas. En conjunto, el aumento de la demanda de misiones internacionales en la posguerra fría ha incrementado el alcance y la amplitud de las acciones militares y la geografía de los despliegues, demandando que las fuerzas y sus estructuras de apoyo sean cada vez más flexibles y adaptables.

Las operaciones basadas en el conocimiento, las operaciones concurrentes y la naturaleza secuencial en el desarrollo de una crisis demandan unas exigencias especiales en materia de seguridad y defensa. La llamada “guerra de los 3 bloques”

plantea que las fuerzas militares sean capaces de afrontar varias tareas diferentes de forma simultánea (combate, estabilización, asistencia humanitaria) dentro de una misma operación. Para lograrlo, estas fuerzas deben identificar las necesidades de cada tarea y readaptarse rápidamente para satisfacerlas. La referencia que deberán adoptar los Estados miembros para planificar y evaluar sus capacidades operativas será, necesariamente, los combates de alta intensidad.

Hasta el momento, la evolución de los procesos de desarrollo de capacidades en la UE se ha basado más en el análisis de capacidades que en el análisis de amenazas. La justificación se encuentra en el período tras la Guerra fría, durante el cual se incrementó el número y diversidad de misiones al mismo tiempo que se reducían los presupuestos de defensa. En este contexto, las capacidades se diseñaban en función de los resultados militares deseados y no en función de la cantidad de fuerzas necesarias. El Objetivo Global 2010 aplicó con éxito este planeamiento basado en capacidades.

Sin embargo, la EES, la LTV y el propio CDP sugieren la importancia de considerar los resultados operacionales requeridos en forma de objetivos o efectos estratégicos, es decir de un planeamiento basado en los efectos generales que se persiguen en una operación. Esta perspectiva obliga a definir el papel específico de la fuerza militar en la gestión de crisis dentro de un enfoque global e integrado civil-militar, que reafirma el papel de las fuerzas armadas como instrumento al servicio de fines políticos. De esta forma, una capacidad es la aptitud para lograr el objetivo, finalidad o efecto deseado, a través de una combinación de medios (equipamiento, unidades preparadas, etc.) y de procedimientos (aplicación de conceptos y doctrinas). De acuerdo con esta lógica, los ejércitos deben centrarse en las capacidades que podrían disuadir o vencer a los adversarios, quebrar sus planes para usar el engaño y la asimetría o prevenir y estabilizar una situación para impedir que se entre en una espiral política fuera de control, todo ello como un componente de un plan de operaciones civil-militar coherente y coordinado.

A pesar de la preeminencia del planeamiento basado en las capacidades, no hay que olvidar que el planeamiento basado en la amenaza debe ser tenido en cuenta en el planeamiento de las capacidades, al menos, para evaluar la bondad de

las capacidades diseñadas. Durante la Guerra fría se confrontaban fuerzas militares con organización y equipamiento similares y con procedimientos suficientemente conocidos, por lo que se podía evaluar su potencia de combate y predecir los resultados probables de un enfrentamiento mediante técnicas de simulación. En cambio, en un escenario futuro, ya no será tan fácil medir las capacidades y conocer las amenazas que emanan de un adversario. Su principal interés será ser impredecible de todas las formas posibles. Esto obliga a definir las capacidades en su sentido más amplio, de forma que los medios materiales pueden llegar a ser un factor menos determinante que los procedimientos; en todo caso, ambos deben ser considerados conjuntamente para determinar los resultados globales (EDA, 2008a: 12-13).

Se ha hablado de la necesidad de que el planeamiento basado en capacidades tome en consideración los efectos u objetivos estratégicos que se pretenden conseguir en las diferentes misiones. Este proceso no debe confundirse con conceptos como el Planeamiento de operaciones basado en efectos (EBAO, *Effects Based Approach to Operations*). Todas las misiones PCSD se proponen alcanzar ciertos efectos estratégicos en sentido amplio. Lo que cambia entre una misión y otra es la escala y el significado de los efectos junto con los instrumentos para alcanzarlos. Las fuerzas militares deberían considerar cuál podría ser su contribución para alcanzar los efectos deseados, teniendo en cuenta varios aspectos fundamentales:

En primer lugar, asumiendo una perspectiva amplia de las misiones para las que deben prepararse, incluyendo las capacidades de los potenciales adversarios. En segundo lugar, centrándose en el planeamiento conjunto de fuerzas, con particular énfasis en el desarrollo de conceptos y doctrinas militares. En tercer lugar, evitando las comparaciones entre plataformas afines; por el contrario, hay que concentrarse en cómo están evolucionando los conceptos y la tecnología, en cómo pueden influir en las capacidades necesarias para conseguir los efectos estratégicos deseados y en cómo optimizar este proceso de integración. Finalmente, emplear la gestión o reducción de riesgos como una medida estratégica de la eficacia, tal como ya se aplica en los niveles táctico y operacional (EDA, 2008a: 13).

A título orientativo, los efectos básicos sobre un adversario que deben ser considerados en una misión PCSD son:

- Prevenir (*prevent*): detener o limitar el desencadenamiento de una crisis o de un conflicto, y reducir la aptitud de los adversarios para provocar efectos críticos en la misión.
- Estabilizar (*stabilise*): establecer y mantener las condiciones estables y seguras necesarias para que la acción política, económica o de otra índole consigan devolver la situación al control normal y la buena gobernanza.
- Disuadir (*deter*): disuadir o coaccionar a un adversario para que no inicie o prosiga una acción que se considera perjudicial para el orden y la estabilidad.
- Perturbar (*disrupt*): trastornar e incapacitar la aptitud de un adversario para funcionar con eficacia e impedirle la libertad de acción.
- Dominar (*overcome*): reducir la eficacia y la voluntad de un adversario para conducir operaciones que puedan socavar el orden y la estabilidad.

En relación con las capacidades futuras que se han analizado, las fuerzas de los Estados miembros deben mantener una ventaja competitiva. Para lograrlo, necesitarán modernizarse con el fin de garantizar la sinergia, agilidad, selectividad, supervivencia y sostenibilidad en todas las áreas de desarrollo de las futuras capacidades militares, entre las cuales el CDP presenta las siguientes:

- Mando y control
- Inteligencia
- Conducción de la maniobra y de los apoyos de fuego.
- Garantizar la seguridad y la protección de la fuerza.
- Garantizar el alcance estratégico y la libertad de movimientos.
- Garantizar el apoyo y la logística (EDA, 2008a: 13-16).

5. LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, *PErmanent Structured COoperation*) es un instrumento que se incorpora al TUE en Lisboa, como mecanismo para reforzar el desarrollo de la PCSD. Dentro del Tratado, las referencias a la PESCO se encuentran en los artículos 42.6 y 46, así como en el Protocolo nº 10, que detalla su puesta en práctica.

Se trata de una importantísima innovación que había sido introducida en el fallido Tratado Constitucional Europeo y que debe entenderse como una iniciativa de cooperación intergubernamental multinacional cuya finalidad principal es desarrollar capacidades (Moliner, 2011: 28, 31). *“La idea que subyace a la PESCO es que, por lo mismo que ningún Estado miembro puede ser forzado a actuar en contra de sus deseos en defensa, tampoco este puede obligar a quedarse atrás a los demás, o insistir en tener un sitio en la mesa si no está preparado para contribuir al esfuerzo común”* (Regalado, 2011: 41).

En 2008, Biscop publicó un análisis sobre la PESCO y su potencial impacto en la PCSD. Su punto de partida era el reconocimiento de que las fuerzas armadas de los 27 miembros de la UE participantes en la PCSD, sumaban aproximadamente 2 millones de efectivos, de los cuales sólo se consideraban desplegados en torno al 10-15%. Estos datos cuestionaban la eficiencia de un modelo caracterizado por (Biscop, 2008: 1):

- Un cúmulo de pequeñas capacidades con una baja relación coste-eficacia.
- Duplicidades superfluas de capacidades, innecesarias en el contexto global de la UE.
- Presencia de altas cantidades de soldados de reemplazo, con una baja disponibilidad para ser desplegados.
- Carencias de capacidades por la ausencia de “habilitadores” (sobre todo, de transporte estratégico y de mando, control y comunicaciones).
- Lenta transformación del modelo de defensa territorial en el modelo de operaciones expedicionarias.

Para Biscop, la principal causa de esta situación era que el planeamiento de la defensa seguía (y sigue) teniendo un enfoque exclusivamente nacional, desatendiendo los déficits de capacidades globales identificadas por la UE y la OTAN⁴². Su propuesta para llevar a cabo la necesaria transformación de la defensa era el uso compartido (*pooling*) de capacidades. Bajo este enfoque, hacía un análisis de la PESCO, establecida por el Tratado de Lisboa, como nuevo mecanismo de desarrollo de capacidades de la UE (Biscop, 2008: 1).

5.1. CRITERIOS Y COMPROMISOS

5.1.1. Criterios de participación

La cuestión que Biscop se plantea es cómo operacionalizar los compromisos establecidos en el Artículo 2 del Protocolo nº 10 del TUE para convertirlos en criterios concretos de participación en la PESCO. Su punto de partida es que la PESCO ha de ser incluyente para admitir al mayor número posible de Estados miembros. Cuantos más Estados participen, mayor será su potencial para crear sinergias, efectos de escala y valor añadido. Una PESCO demasiado restringida a un “club de vanguardia” podría progresar más rápido, pero profundizaría las divergencias entre los países más y menos favorables al desarrollo de la PCSD. Una propuesta que solo considere a los “seis grandes” (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia/Suecia), ignoraría el potencial de los Estados menores, muchos de los cuales han contribuido sustancialmente a las operaciones de la UE. Este tipo de planteamientos serían contrarios al espíritu del proyecto de integración europeo. Por otro lado, una CPE demasiado inclusiva desincentivaría a los miembros interesados en hacer mayores esfuerzos. En consecuencia, se trata de encontrar unos objetivos y unos criterios de participación que equilibren la pertenencia con el compromiso, permitiendo esfuerzos proporcionados al nivel de cada miembro, pero con objetivos claros y evaluables de mejora de las capacidades (Biscop, 2008: 2-3). Parece evidente que un modelo exclusivista sería

⁴² “Hoy, los Estados miembros hacen su planeamiento de defensa nacional en un magnífico aislamiento, sin tener realmente en cuenta ni las orientaciones de la UE ni las de la OTAN” (Biscop et Coelmont, 2011: 2).

contraproducente, pues legitimaría la falta de cooperación de aquellos que se quedan fuera (Regalado, 2011: 46-47).

Si buscamos criterios presupuestarios, una propuesta recurrente en los debates sobre la defensa europea es que todos los Estados miembros dediquen un 2% de su PIB a la defensa. En opinión de Biscop, esta propuesta ignora el contexto político y presupuestario de la Unión, no es viable con carácter general y, por sí misma, no garantiza una aceleración en la transformación de la defensa. Una segunda alternativa sería que los presupuestos de defensa alcanzaran un equilibrio entre los gastos de personal, los gastos operativos y las inversiones; aunque fuera viable, este objetivo no sería fácilmente alcanzable a corto plazo ni influye directamente en la generación de capacidades adicionales, como se ha demostrado en muchos Estados miembros que han tratado de conseguirlo. Una visión realista obliga a reconocer que las soluciones vinculadas a los presupuestos de defensa son muy lentas.

Otros posibles criterios podrían incidir en objetivos de capacidad generales, es decir, aplicables al conjunto de las fuerzas armadas de cada Estado participante en la CPE, por ejemplo, lograr una despleabilidad del 40%. En la práctica, los objetivos así definidos tampoco han producido mejoras significativas y las divergencias de partida entre los Estados miembros son grandes.

Este tipo de criterios y objetivos pueden ser tenidos en cuenta para el largo plazo, pero los criterios que se establezcan para formar parte de la CPE deben ser cuantificables y verificables, pero también accesibles por la mayoría de los Estados miembros en el medio plazo. Entre las cualidades que deberían reunir, Biscop propone que:

- Sean objetivos de capacidades concretos y específicos.
- Los criterios se apliquen a estas capacidades específicas y no al total de las fuerzas armadas o de los presupuestos de defensa de los Estados miembros.
- Los compromisos que se adquieran estén enfocados a resultados concretos que deben ser alcanzados dentro de unos plazos acordados.
- Que no se aplique el modelo de catálogo ascendente de capacidades que se empleó en el Objetivo Global de Helsinki, sino que esté basado en los

resultados deseados: qué se quiere y cómo se quiere, de forma similar al procedimiento empleado en la generación de los EUBG. Si no se identifican previamente las capacidades necesarias, no será posible llevar a cabo la función de evaluación periódica que se atribuye a la EDA (Biscop, 2008: 4-5).

Como alternativa, en sintonía con lo establecido en el artículo 2 del Protocolo nº 10, Regalado propone el establecimiento de un “sistema de valoración flexible por puntos” que, para medir cuantitativamente los criterios exigibles a los candidatos a participar en la PESCO, tome como referencia: la parte del PIB destinada a presupuesto de defensa; la distribución de gastos de defensa entre personal e inversiones (I+T, operaciones y mantenimiento); la colaboración en proyectos europeos y el porcentaje de fuerzas desplegadas. Cada uno de estos elementos recibiría una puntuación, de forma que para entrar en la PESCO habría que superar una puntuación mínima global obtenida de la suma de las puntuaciones de cada área, con un mínimo por área. Esta fórmula permitiría la entrada de todos los Estados que desearan participar, y además, identificaría los puntos fuertes y débiles de cada participante en cuanto a su contribución al objetivo global. Una vez dentro de la PESCO, la permanencia estaría condicionada al cumplimiento de un programa anual de convergencia hacia los objetivos finales (Regalado, 2011: 45-48).

En cuanto a los indicadores, se podrían utilizar los aprobados por el Comité Directivo de la EDA (noviembre 2007), que se resumen a continuación⁴³:

- Adquisiciones de material (incluyendo I+D e I+T): 20% del total de gastos de defensa.
- Adquisiciones de material mediante programas cooperativos europeos: 35% del total de gastos por adquisiciones de material.
- I+T de defensa: 2% del total de gastos de defensa.
- I+T de defensa en proyectos cooperativos europeos: 20% del total de gastos en I+T de defensa.

⁴³<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Benchmarks>, consultada el 21/07/15. Estos indicadores son colectivos para el conjunto de la EDA, de cumplimiento voluntario por los Estados y sin un plazo preceptivo para alcanzarlos.

5.1.2. Compromisos de los participantes

Biscop atribuye a la EDA la definición del catálogo de capacidades que sirva de referencia para que los Estados miembros puedan concretar sus contribuciones a la PESCO. Considerada en su conjunto, la aportación de la PESCO no debe entenderse como un paquete de fuerzas único que pueda ser desplegado como tal en operaciones. Se trata más bien de un marco, una herramienta, para el desarrollo de capacidades, aunque es muy probable que, como consecuencia lógica, los Estados participantes converjan más fácilmente a la hora de participar en operaciones.

La PESCO debe ser coherente con la LTV elaborada por la EDA, que propone seis grandes áreas de capacidad y prescribe las cuatro características del perfil de capacidades futuras. Tomando como referencia esta guía, Biscop identifica tres opciones de participación, que se corresponden con tres enfoques de los compromisos asumidos:

- 1) Completar las carencias existentes en las diversas áreas de capacidades específicas del Catálogo de Progreso asociado al HG 2010. Este sería el perfil más básico de participación en la PESCO.
- 2) Aumentar la despleabilidad de los paquetes de fuerza ya existentes, que es un objetivo transversal a una gama de capacidades. Este objetivo no implicaría necesariamente un aumento del grado de disponibilidad (*stand-by*) de un mayor número de fuerzas.
- 3) Al margen de las capacidades y estructuras de fuerzas actualmente disponibles, los Estados miembros que lo desearan podrían adoptar un enfoque más prospectivo e iniciar el planeamiento de las capacidades futuras en nuevas áreas que aún no están activadas en la UE.

En todas estas opciones, el papel de la EDA sería fundamental para garantizar que los compromisos adquiridos por los Estados son coherentes con el marco estratégico de la Unión, especialmente con el Plan de Desarrollo de Capacidades. En este contexto, la participación en la PESCO podría incluir una contribución mínima al desarrollo de programas de la EDA, basada en el PIB de cada miembro. Los Estados decidirían libremente en qué programas desean participar, pero los

fondos serían administrados por la propia EDA. Según Biscop, la ventaja de aplicar estos criterios y estas opciones de participación es que la participación en la PESCO exigiría un esfuerzo adicional, pero adaptado a las posibilidades e intereses de los Estados participantes, lo cual haría más viable la mejora efectiva de las capacidades de defensa de la UE en el medio plazo a través de un proceso de racionalización que no aumentaría los presupuestos de defensa (Biscop, 2008: 5-8).

5.2. ÁMBITOS E IMPLICACIONES

Las contribuciones de los Estados participantes en la PESCO pueden realizarse sobre una base completamente nacional o compartiendo recursos con otros participantes para crear capacidades multinacionales.

El modelo de fuerzas armadas que aún mantienen muchos Estados, heredado de la Guerra Fría, sigue siendo el de un “mini ejército de masas”, con unidades incompletas y con una pobre eficiencia para llevar a cabo operaciones expedicionarias. El resultado a nivel europeo son unas fuerzas fragmentadas, duplicadas y con una muy baja relación coste-eficacia. De este conjunto de fuerzas sólo serían desplegadas entre un 10 y un 15% ya que no podrían garantizar los ciclos de rotaciones necesarios para un largo período de despliegue si tomamos como referencia el objetivo general de Helsinki.

La fórmula de compartir recursos (*pooling*) podría desarrollarse eficazmente dentro de la PESCO. La decisión de compartir solo puede ser voluntaria y no todos los Estados miembros tienen que cooperar en todos los ámbitos. Se pueden configurar geometrías variables dentro de la PESCO, pero es esencial que la EDA mantenga la coherencia del conjunto y evalúe las contribuciones. Para este enfoque es de gran importancia la base de datos de los planes y programas nacionales elaborada dentro del CDP. La aplicación del *pooling* podría adoptar diferentes modalidades, tales como:

- Programas de adquisición conjuntos para equipar unidades nacionales.

- Creación de unidades multinacionales compartidas, que sería la modalidad con mayor impacto en el proceso de integración, pues abarcaría desde las adquisiciones conjuntas hasta el desarrollo común de la doctrina, la logística, la preparación y otros aspectos.
- Proyectos conjuntos de I+T (Biscop, 2008: 9).

No podemos perder de vista la doble funcionalidad– transformación e integración– de la PESCO. Este instrumento ofrece la oportunidad de repensar el comportamiento tradicional de los Estados europeos en materia de defensa y de introducir visiones innovadoras en muchas áreas de la organización y funcionamiento de las fuerzas armadas, entre ellas (Moliner, 2011: 33-35):

- a) El gasto y la inversión en defensa.
- b) El planeamiento de la defensa.
- c) La cooperación en programas de adquisición de material.
- d) La cooperación en proyectos de I+T.
- e) La organización y participación en fuerzas multinacionales.
- f) La financiación de las operaciones militares.
- g) La relocalización de las fuerzas militares.
- h) Los procedimientos de toma de decisiones.
- i) La formación militar.
- j) Las organizaciones y los procedimientos logísticos y de apoyo.
- k) La inteligencia.
- l) Los ejercicios de adiestramiento y evaluación de unidades.
- m) Los centros de producción de nuevos conceptos y doctrina conjunta (interejércitos), combinada (internacional) e integrada (civil-militar)

Entre todos ellos, Biscop considera que los ámbitos del “entrenamiento” (formación y adiestramiento) y la logística serían muy apropiados para estimular este tipo de cooperación. En particular, aplica esta lógica a la aviación de combate, en la que cada país participante podría aportar un cierto número de elementos de combate (escuadrones) mientras que el mando y control, las infraestructuras y los elementos logísticos podrían ser compartidos. Es evidente que se dispondría de las capacidades necesarias con un coste menor. Estos ámbitos podrían fomentar la

creación de unidades multinacionales según el modelo de los *battlegroups aplicado a mayor escala*, que tendrían un mayor grado de integración que las actualmente existentes (Eurocuerpo y otras). La formación de unidades multinacionales sería, además, un incentivo para la adquisición del mismo equipo por los países que las constituyen, fórmula que optimiza la interoperabilidad y minimiza la carga logística. La lógica sugiere que las unidades multinacionales creadas bajo esta fórmula de cooperación sean también el marco para participar en operaciones de despliegue de fuerzas, a diferencia de las fuerzas multinacionales actuales que pocas veces se han desplegado como tales⁴⁴.

Compartir recursos en unidades multinacionales tiene un valor añadido, sobre todo para los Estados participantes menores: les permite operar en niveles de la organización militar (cuerpo de ejército), que estarían fuera del alcance de sus fuerzas armadas nacionales.

Los objetivos de la PESCO benefician tanto a la PCSD como a la OTAN y las NNUU y recíprocamente, las capacidades generadas en el marco de la OTAN benefician la participación europea en el marco de la PCSD o de las Naciones Unidas. Básicamente, la PESCO es una iniciativa neutral en el eterno debate entre la UE y la OTAN, aunque tendrá repercusiones en las relaciones entre ambas organizaciones. Lo importante es que los desarrollos necesarios no se perciban como un juego se suma cero entre ambas, sino como uno en el que ambos ganan.

Para Biscop, en 2008, la coordinación entre la UE y la OTAN en materia de desarrollo de capacidades era muy limitada debido a cierto bloqueo en los niveles más altos. Esto no parecía ser un grave problema ya que *“los Estados miembros ignoran ampliamente tanto las orientaciones de la UE como de la OTAN”*. La PESCO sería potencialmente capaz de modificar esa actitud ya que, además de definir objetivos concretos y evaluables y de promover la cooperación, tendría el valor añadido de garantizar la participación de las instituciones europeas y de enmarcar la defensa en el conjunto del proceso de integración de la Unión. En este contexto,

⁴⁴ Sólo el Eurocuerpo ha participado como Cuartel General (FHQ) en Afganistán y Kosovo, pero nunca ha sido el proveedor de las unidades de combate que han participado en estas operaciones.

las dinámicas de la OTAN y de la UE parecen converger y se verían favorecidas por la introducción de la PESCO como instrumento catalizador.

Con una visión europeísta más amplia, la PESCO podría ser considerada como un paso más en el proceso lógico hacia una OTAN con dos pilares: los EEUU y la UE. Ambas partes decidirían caso por caso si el marco de colaboración más adecuado sería la OTAN, la UE o las NNUU, aprovechando las sinergias de las capacidades de cada uno. Aunque EEUU pudiera perder influencia en este proceso, ganaría un socio más capaz con el que poder acordar un reparto de cargas más equilibrado. La reintegración de Francia en la estructura militar de la OTAN (2009) se ha considerado como una señal favorable a este enfoque (Biscop, 2008: 10-13).

Conclusiones

Virtualmente, la PESCO, con la adecuada voluntad política, tiene el potencial necesario para conseguir en la defensa europea lo que el euro ha conseguido en la unión monetaria, utilizando herramientas como la racionalización de las capacidades defensivas europeas, la puesta en común de determinados medios, el desarrollo de capacidades colectivas y la especialización en tareas (Regalado, 2011: 48).

El principal atractivo de la PESCO es su flexibilidad para que los países que deseen participar elijan una fórmula de cooperación a medida de sus posibilidades e intereses. Esta flexibilidad se manifiesta en su apertura a todos, en la determinación de los compromisos adquiridos por cada participante y en el procedimiento para tomar decisiones⁴⁵ (Biscop, 2008: 17; Regalado, 2011: 42).

Un segundo aliciente y también una precondition para su éxito es el reforzamiento del papel de la EDA, tanto en el asesoramiento y coordinación de las diferentes contribuciones, como en su evaluación (Martí, 2008: 4; Regalado, 2011: 44-45). Para algunos, la EDA pudiera ser el *“organismo adecuado para residenciar la secretaría u organismo similar que prepare y desarrolle los mecanismos,*

⁴⁵ Todas las decisiones relativas a la CEP se adoptarán por unanimidad, excepto las relacionadas con la activación de este mecanismo, con la participación de nuevos miembros y con la suspensión de algún participante, que lo serán por mayoría cualificada. Ver art. 46 del TUE.

decisiones y gestiones para poner en marcha, coordinar y gestionar la PESCO" (Moliner, 2011: 39).

El tercer punto fuerte es su condición de instrumento incluido en el TUE y, por lo tanto, con la fuerza jurídica de un Tratado, aunque el acceso al mismo tenga carácter voluntario.

En su estado actual, cuando aún no se ha puesto en marcha este mecanismo, no pasa de ser una ventana de oportunidad para avanzar en la PCSD. Una ventana que sólo se abrirá si un grupo de Estados, una "masa crítica", desea comprometerse en su puesta en marcha. Esta decisión exige la concreción de los criterios para participar, de los compromisos que se asumen y de los beneficios esperados, sobre todo en términos de eficiencia de los presupuestos de defensa y visibilidad de las inversiones que se realicen. De alguna manera, el compromiso que supone ingresar en la PESCO debería servir como una especie de "blindaje" del esfuerzo económico que la defensa demanda (Moliner, 2011: 36, 38).

Este aspecto es sustancial y de su correcta gestión puede depender no sólo el éxito de la PESCO sino del progreso hacia una defensa europea. La mayoría de las interpretaciones consideran que la PESCO sería una estructura única, aunque en su interior pudiera darse una "geometría variable", con diferentes agrupaciones de Estados para iniciativas concretas. Algunos temen que pudiera afectar a la cohesión de la Unión, aumentando las divergencias entre las posiciones de los que estén dentro y los que se queden fuera de la PESCO (Moliner, 2011: 32).

El equilibrio entre la máxima inclusividad y la suficiente exclusividad será fundamental para que la "defensa europea a dos velocidades" no sea percibida como una incapacidad de consenso, sino como una oportunidad para avanzar más rápido en beneficio de toda la Unión. Para obtener la máxima ganancia, es fundamental que los tres grandes Estados (Alemania, Francia y Reino Unido) participen en la PESCO. Como afirma Biscop, *"Francia y el Reino Unido se reencuentran con frecuencia para no hacer lo suficiente, pero no bloquearían la solución que permitiera a todos los miembros hacer contribuciones útiles. La posición de Alemania es diferente: en el área de la defensa, es uno de los tres grandes sólo en términos cuantitativos, pero no cualitativos, ya que la despleabilidad de sus fuerzas*

es limitada; por ello, es el país que quizás ganara más con la PESCO” (Biscop, 2008: 16-17).

En síntesis, la PESCO no es un fin en sí misma, sino un medio, no el único, para generar más fuerzas desplegadas. Este mismo objetivo puede alcanzarse por otros medios, apoyándose en el papel de la EDA para promover procesos relativamente permanentes y estructurados, que, hasta el momento, parecen ser suficientes. En todo caso, el compromiso fundamental es la voluntad política para actuar como UE donde sea necesario; todo lo que contribuya a una mayor integración de las capacidades europeas influirá en esa voluntad.

Para el Parlamento Europeo, la PESCO debería incluir, en particular, los siguientes elementos destinados a aumentar la eficacia operativa (EUPAR, 2013: 54-57):

- El establecimiento de un cuartel general operativo permanente de la UE.
- La financiación conjunta de las operaciones de reacción rápida en las que se utilicen los EUBG.
- El compromiso de contribuir al turno de servicio de los EUBG, con reglas de enfrentamiento acordadas y procedimientos decisorios racionalizados.
- Una coordinación estructurada de la planificación en materia de defensa.
- Una evaluación y una revisión conjuntas de la creación de capacidades.
- Un incremento de la financiación destinada a la EDA.
- Un acceso al presupuesto de la UE en las mismas condiciones que otras actividades de la Unión, de acuerdo con el art. 41 del TUE.

6. EL CONCEPTO “POOLING & SHARING”

6.1. ORIGEN

El concepto “*Pooling & Sharing*” (P&S) se presentó en septiembre de 2010 y tiene su origen en la “Iniciativa de Gante” (*Ghent Framework*)⁴⁶, una propuesta conjunta de Alemania y Suecia para intensificar la cooperación militar en Europa sobre la base conceptual de “poner en común y compartir” (P&S, *pooling & sharing*) capacidades de defensa. La respuesta a esta iniciativa fue muy favorable (Biscop et Coelmont, 2011: 1) y los ministros de defensa de la UE acordaron encomendar a la EDA, que “*es genéticamente una plataforma de P&S*”, la elaboración de un inventario de propuestas a las que podría aplicarse este concepto, que ha guiado desde entonces las actividades de la Agencia (Vázquez, 2013: 93).

Pueden encontrarse antecedentes remotos de la aplicación de este concepto en el marco europeo, y también referencias previas en las declaraciones sobre la PESD. Así, en la Declaración de la Conferencia de Compromisos de Capacidades Militares (Noviembre 2004) constaba que “*la Unión necesitará fuerzas que sean más flexibles, móviles e interoperables, haciendo un mejor uso de los recursos disponibles mediante ‘pooling and sharing’ allí donde sea necesario e incrementando la capacidad de respuesta de las fuerzas multinacionales*” (CUE, 2004: pár. 6).

De igual modo, la Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades (diciembre 2008) manifestaba la voluntad de explorar una serie de modalidades de cooperación para desarrollar y optimizar las capacidades de la UE: la mutualización, la especialización y los costes compartidos, concretándolas en las siguientes acciones (CUE, 2008: 4):

- El establecimiento de capacidades combinadas sobre la base de compartir capacidades nacionales.

⁴⁶ Este documento de reflexión se presentó en la reunión informal de ministros de defensa de la UE, celebrada en Gante el 23-24 de septiembre de 2010.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/_sede260511deseinitiative_en.pdf

- El empleo de capacidades colectivas y permanentes mediante la puesta en común de capacidades y la delegación de la gestión de estos recursos en una estructura multinacional de cooperación.
- La especialización voluntaria en capacidades “de nicho” o en capacidades escasas o caras, lo cual requeriría el refuerzo de las interdependencias mutuas entre los Estados europeos.
- La adquisición de capacidades críticas colectivas y multinacionales entre ciertos países europeos.

En consecuencia, puede afirmarse que el P&S no es un concepto innovador, pero lo cierto es que las experiencias anteriores *“nunca sobrepasaron el nivel táctico o el proyecto de cooperación, y no resolvieron las carencias estratégicas”*. Por el contrario, la nueva propuesta germano-sueca se produce en una coyuntura de presiones presupuestarias y su alcance es el de una transformación estructural, que afectaría a la cultura de cooperación, a los modelos de planeamiento y a la transformación de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (Biscop et Coelmont, 2011: 1).

Son numerosas las declaraciones sobre la oportunidad de esta fórmula, especialmente en un contexto de crisis económica; así, el ministro de defensa belga De Crem afirmaba en 2012 que *“Ahora existe un mejor entendimiento de que el ‘pooling and sharing’ de capacidades militares –hacer más juntos– es una respuesta eficaz, si no la única respuesta posible, para afrontar la presión económica y militar. Nos permite dar más por menos. Se ha convertido en un deber más que en una opción”*. Igualmente, la Directora Ejecutiva de la EDA Claude-France Arnould reconocía en 2011 que *“Pooling and Sharing no sería un pretexto para reducir los esfuerzos. Es una manera de aprovechar y maximizar las inversiones. Mi mensaje es que el ‘Pooling and Sharing’ no es una excusa para gastar menos; más bien, proporciona una forma de adquirir juntos lo que está fuera del alcance individual y conseguir más eficiencia en el empleo de estas capacidades”* (EDA, 2014: 29-30).

El Consejo, en sus conclusiones sobre desarrollo de capacidades militares (9 diciembre 2010)⁴⁷, hizo un llamamiento a los Estados miembros para *“aprovechar*

⁴⁷https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/118348.pdf

todas las oportunidades de cooperar en el área del desarrollo de capacidades. Particularmente, se destaca la necesidad de desarrollar las opciones de ‘pooling and sharing’, sobre la base de ejemplos multilaterales satisfactorios como el Mando de Transporte Europeo lanzado en septiembre de 2010”.

Pero también plantea algunas dudas, tales como ¿qué consecuencias tendrá ese nuevo impulso en el mercado europeo de defensa?; ¿la estructura actual del mercado europeo de defensa está preparada para los cambios que traigan los procesos de P&S?; ¿qué podemos esperar en un sector donde se mantiene una fuerte tendencia al proteccionismo nacional y unos intereses estratégicos que pueden verse amenazados? (Pintado, 2013: 3). La respuesta a estas y otras preguntas relacionadas puede encontrarse en el marco estratégico desarrollado por la EDA para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa, mejorar los procesos de adquisición de equipamiento de defensa y potenciar este sector del mercado europeo.

6.2. CONCEPTO

El concepto P&S tiene que ver con iniciativas y proyectos de los Estados miembros para incrementar su cooperación en materia de capacidades militares. Aplicado a la defensa europea, este término describe dos formas esenciales de cooperación (EDA, 2013: 1; Roma, 2013: 2):

La primera, “poner en común” (*pooling*), significa que varios Estados miembros deciden usar sus capacidades, sean nacionales o multinacionales, de forma colectiva. La noción de “pooling” expresa que algunas capacidades nacionales son proporcionadas por otros países. Se establece una estructura multinacional específica para agrupar estas contribuciones y coordinar su despliegue. Se puede aplicar al desarrollo, adquisición o uso compartido del equipo. Permite a los Estados obtener un número mayor de unidades o ser copropietario de una capacidad que no podrían adquirir individualmente en razón a su alto coste. El Mando de Transporte Aéreo Europeo puede servir de ejemplo.

La segunda, “compartir” (*sharing*), se refiere a que algunos Estados miembros renuncian a algunas capacidades asumiendo con garantías que otros países las pondrán a su disposición cuando sea necesario. El concepto de “sharing” se aplica cuando uno o más países proporcionan a sus socios una capacidad o equipo, o desarrolla una tarea para otro país. Si esta situación es permanente, los socios pueden prescindir de esa capacidad y ahorrarse los gastos. Algunos ejemplos de aplicación pueden ser la vigilancia marítima que Alemania desarrolla en el Mar del Norte en beneficio de Holanda y la vigilancia del espacio aéreo del Báltico que lleva a cabo la OTAN.

Podría añadirse un matiz adicional. El concepto *pooling* se refiere a las capacidades desarrolladas para responder a las necesidades o intereses nacionales. Al mismo tiempo, se trata de generar tales capacidades con un volumen que permita el diseño de economías de escala, pero manteniendo un control operativo independiente (el proyecto Airbus A-400M respondería a esta visión). En cambio, la noción de *sharing* sugiere un grado de integración muy avanzado dentro de la defensa europea, que vincula el concepto P&S a una verdadera comunitarización de las capacidades de defensa. Sobre todo, incorpora una lógica acorde con el enfoque por el cual las prioridades de defensa de la UE se definen mejor al nivel único de la Unión, que a muchos niveles nacionales (Roma, 2013: 8).

Conceptualmente, el P&S cubre todas las etapas del ciclo de vida para el desarrollo de una capacidad, desde la selección y armonización de sus requerimientos operativos hasta su sostenimiento en servicio (incluyendo su certificación y normalización), con un enfoque integral y sistémico. La participación de la EDA garantiza la coherencia y sincronía de los proyectos de P&S con el Plan de Desarrollo de Capacidades (EDA, 2013: 1).

La aplicación de ambas modalidades, de acuerdo con la Iniciativa de Gante, se haría mediante un procedimiento “de arriba hacia abajo” (*top-down*), en el que las capacidades compartidas están en el origen de la estrategia, es decir, el concepto P&S se aplicaría desde el origen del planeamiento.

El enfoque actual de este concepto pretende ir más lejos y tiene un carácter más amplio, estructural y sistemático. Mientras que las anteriores iniciativas

consistían en “*cubrir intereses comunes con capacidades comunes bajo un marco único de estándares de producción e interoperabilidad acordado por los Estados*”, las actuales pretenden “*transformar la identificación compartida de capacidades en un uso compartido de capacidades y, eventualmente, en una adquisición compartida de las mismas*” (Roma, 2013: 6).

Para que este planteamiento tenga éxito, requiere ciertas condiciones, como cultura estratégica similar, proximidad geográfica, tamaños similares de los Estados y de sus fuerzas armadas, afinidad en la interpretación de los objetivos de la cooperación, confianza y solidaridad entre socios y condiciones competitivas similares para las industrias de defensa.

Los objetivos de la iniciativa *Smart Defence* de la OTAN, aprobada en la cumbre de Chicago (Mayo 2012), tienen la misma finalidad que el P&S, pero un análisis más detallado revela diferentes enfoques. En una primera aproximación, la iniciativa de la OTAN puede ser más ventajosa que la de la UE, pues la Alianza está más familiarizada con el enfoque “*bottom-up*” característico de su planeamiento integrado de la defensa. Sin embargo, la participación de los EEUU, presenta algunas dificultades para la *Smart Defence*, pues estimularía la competencia entre las industrias de defensa de la UE y de EEUU, especialmente en tiempos de austeridad presupuestaria. En el marco de la OTAN, se han llevado a cabo en el pasado muchos proyectos que implican la aplicación de este concepto, con el objetivo principal de co-utilizar ciertos equipos o de subsanar carencias específicas necesarias para la cooperación con otros Estados (Roma, 2013: 2-3).

Para aproximar ambas iniciativas, se ha propuesto el concepto de “*smart pooling*”, que alude a una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN y que pretendería integrar el enfoque descendente del P&S con el ascendente de la *Smart Defence*. Una fórmula para llevar a cabo esta integración sería mediante la definición “desde arriba” de objetivos específicos, que se desarrollarían “desde abajo” a nivel regional, permitiendo así un mejor aprovechamiento de las “culturas” de planeamiento de ambas organizaciones. En este contexto, las áreas de capacidad que podrían ser más adecuadas para este tipo de enfoques serían el adiestramiento y la logística (Roma, 2013: 10).

En 2013, el Consejo Europeo elogiaba el pragmatismo de la cooperación pragmática a evitar duplicaciones entre las iniciativas de P&S y de *Smart Defence*, en particular, mediante la interacción entre la EDA y el Mando Aliado de Transformación de la OTAN.

Un último aspecto de carácter conceptual sería la vinculación existente entre la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la Iniciativa P&S. La coincidencia en el tiempo del debate para dar forma a la PESCO tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el lanzamiento de la Iniciativa de Gante, planteó la posibilidad de que ambas fueran dos expresiones distintas de un mismo concepto.

Para Biscop y Coelmont, lo relevante no es la “etiqueta” sino determinar si, para que el concepto P&S tenga éxito, se necesita un mecanismo similar a la PESCO. Por su propia naturaleza, la implementación del P&S implica agrupamientos de Estados de geometría variable, idea que conecta con la PESCO. Por otro lado, la implicación de las instituciones de la Unión, fundamentalmente la EDA, en ambos instrumentos los asocia a la integración europea y no a fórmulas exclusivamente binacionales o multinacionales. La institucionalización de una eventual Conferencia Permanente de Capacidades para desarrollar el P&S se aproxima al modelo que sugiere la PESCO, pero es cierto que la EDA puede ofrecer un foro más flexible e igualmente eficaz para llevar a cabo los objetivos del P&S. En consecuencia, será la experiencia en su aplicación la que determine lo que más convenga (Biscop et Coelmont, 2011: 4).

6.3. IMPLICACIONES

El concepto de P&S ha generado numerosas aportaciones que, en general, asocian su éxito a una serie de condiciones. La propia EDA considera que la aplicación práctica de este concepto se apoya en seis requisitos (EDA, 2013: 1):

- Voluntad y compromiso políticos.
- Relación coste-eficacia ventajosa.
- Flexibilidad, para permitir geometrías variables en los Estados participantes.

- Usabilidad, para que las capacidades generadas pueden ser empleadas en diferentes marcos de actuación (UE, OTAN, nacional o multinacional).
- Disponibilidad/ Seguridad de suministro, para garantizar mediante acuerdos *ad hoc* (tratados, MoU) la disponibilidad de las capacidades y su uso compartido. Exige disponer de unas capacidades industriales sostenibles y de una independencia tecnológica.
- Complementariedad con la iniciativa *Smart Defence* de la OTAN.

Biscop y Coelmont también apuntan varias condiciones para que prospere la Iniciativa de Gante. En primer lugar, se necesita una masa crítica de Estados miembros que adopten decisiones relevantes en áreas de capacidades significativas. Además, no basta con compartir lo que ya se tiene, sino que hay que crear una plataforma para impulsar nuevas capacidades a largo plazo. Finalmente, debe basarse en un proceso de “arriba hacia abajo” (*top-down*), en el sentido de que los ministros de defensa asuman personalmente la implementación de esta iniciativa para generar mayores convergencias en la consecución de sus objetivos de capacidades comunes.

Para lograrlo, sugieren una institucionalización de la iniciativa P&S mediante una “Conferencia Permanente sobre Capacidades” (PCC), constituida de forma análoga a las conferencias de generación de fuerzas previas al lanzamiento de una operación de la UE, y contando con la participación de la EDA– que ganaría en relevancia– como secretariado de este proceso. La PCC contribuiría a crear un marco estable para avanzar en el planeamiento global de la defensa europea, funcionando como “un mecanismo de revisión por pares” de los planes de defensa nacionales.

Los Estados miembros obtendrían así una serie de ventajas, que les permitirían recuperar la soberanía que cada uno, individualmente, ha perdido, al ser incapaz de sostener por sí solo los esfuerzos que demandan las operaciones de gestión de crisis. Entre estas, ambos autores citan las siguientes:

- a) Cada Estado miembro puede elegir hacia qué capacidades críticas de la UE quiere dirigir su esfuerzo de defensa nacional.

- b) Cada Estado miembro puede decidir con mayor seguridad si le interesa invertir a nivel nacional en aquellas capacidades que están sobre-dimensionadas a nivel UE, evitando así las redundancias actuales y concentrándose en las carencias.
- c) Los Estados miembros pueden acordar la especialización de cada uno en determinadas capacidades.
- d) Los Estados miembros que deseen conservar o adquirir ciertas capacidades, pueden identificar más fácilmente las oportunidades de P&S y organizarse con mayor eficacia para mantenerlas o aumentarlas.
- e) Las acciones descritas permitirán un ahorro presupuestario que posibilitará a los Estados miembros abordar programas multinacionales para cubrir las carencias existentes y para adquirir las futuras capacidades, especialmente aquellas que superan las posibilidades nacionales (Biscop et Coelmont, 2011: 2-3).

Para Pintado, el éxito de la iniciativa de P&S estará condicionado a una mejora sustancial de la voluntad política europea para cooperar en defensa, a una verdadera liberalización del mercado en este sector y a la europeización de, al menos, parte del presupuesto militar. Además, deberían respetarse tres condiciones políticamente sensibles: mantener unas expectativas realistas (no confundir unos procesos de P&S con la creación de un ejército europeo); actuar de acuerdo a la agenda transatlántica (coordinar la iniciativa P&S con la *Smart Defence* de la OTAN), y evitar temas políticamente sensibles (no mezclar P&S con otros debates, como el establecimiento de un Cuartel General de la Unión Europea) (Pintado, 2013: 4, 6, 8).

Hay tres aspectos relacionados con el concepto P&S que merecen una especial atención: la especialización de funciones (*role specialisation*), la industria de defensa y las inversiones adicionales.

La especialización de funciones se produce cuando un Estado desatiende ciertas capacidades para concentrarse solo en otras. Muchos Estados europeos rechazan esta modalidad de cooperación porque tienen miedo a hacerse dependientes de otros. Sin embargo, este tipo de situaciones ya se está

produciendo “de facto”, aunque de forma involuntaria, descoordinada y con consecuencias más importantes y menos controlables para todos los socios⁴⁸. A medio plazo, el concepto P&S puede contribuir a deshacerse de estructuras industriales que resulten superfluas o redundantes. Lo importante es que este proceso esté coordinado para evitar la especialización “por defecto” y para asegurar que no se pierden las capacidades industriales estratégicas.

Aplicar el concepto P&S a las inversiones adicionales en la industria de defensa es fundamental para cubrir los déficits de capacidades actuales, que, en parte, lo son por sus elevados costes para la mayoría de los Estados. En este contexto, la EDA podría desempeñar un papel relevante en la coordinación de los recortes presupuestarios de los Estados miembros, actuando como órgano de consulta y asesoramiento para ayudarles a identificar mejor las áreas donde se pueden reducir gastos con menor impacto en el conjunto de capacidades de la UE, o hacia donde se podrían canalizar otros gastos para que fueran más eficientes.

La adquisición de equipos y servicios es un espacio esencial para la aplicación del concepto P&S, donde hay que recordar que el precio de los sistemas de armas se duplica cada siete años, lo que hará inviable su adquisición a nivel nacional para muchos Estados. Además, hay que reducir los largos ciclos de desarrollo de nuevas capacidades para explotar oportunamente las ventajas estratégicas de la superioridad tecnológica⁴⁹. Estos desafíos requieren extender la noción de “compartir” más allá del ámbito de la defensa, buscando el máximo de sinergias con las aplicaciones del sector civil a través de las tecnologías de doble uso: este objetivo no puede ser secundario en el desarrollo de capacidades, sino que se encuentra en el origen de su eficacia y viabilidad (Roma, 2013: 4-7).

Siguiendo la lógica de la integración europea, el concepto P&S sólo tendrá éxito si los Estados miembros reevalúan, aplicando un enfoque integral, la precedencia

⁴⁸ Por ejemplo, cuando Holanda renunció en 2011 al empleo de carros de combate a consecuencia de los recortes de gastos, eligió una forma de especialización y, por defecto, Francia y Alemania, asumieron la capacidad abandonada por Holanda. Un ejemplo de especialización activa es la República Checa, que se ha concentrado en el desarrollo de capacidades de guerra electrónica y de protección NBQR.

⁴⁹ El programa A400M, para el desarrollo de un avión de transporte estratégico europeo, se inició en 1991 y, en algunos casos, aún no se ha iniciado la entrega de las unidades solicitadas por algunos países participantes.

de la soberanía política sobre la eficacia militar y la eficiencia económica. Esta evaluación deberá aplicarse a cada proyecto concreto de P&S respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Bajo qué condiciones se está dispuesto a confiar en los socios de cooperación?
- ¿Hasta dónde se está dispuesto a tomar decisiones unilaterales en beneficio de las necesidades de defensa de los socios?
- ¿Es efectiva la cooperación en términos militares?
- ¿Es adecuada para ahorrar?

Además, los Estados deben establecer un marco común para reducir la dispersión de proyectos cooperativos y poder concentrarse en las iniciativas de P&S con mayor valor añadido en términos políticos, militares y económicos. Para ello deberían tenerse en cuenta estas medidas:

- a) Establecer un Consejo Europeo permanente para asuntos de defensa.
- b) Diseñar una carta de capacidades conjuntas como base para la especialización de funciones y la cooperación.
- c) Superar las desconfianzas.
- d) Emplear indicadores de precios y de gastos.
- e) Explotar el potencial industrial de los ahorros.
- f) Aceptar que es compatible invertir en capacidades militares autónomas para defender los intereses nacionales permanentes y desarrollar capacidades militares multinacionales permanentes.
- g) Establecer reinversiones para incentivar el ahorro cooperativo.
- h) Empleo combinado de fuerzas de países geográficamente próximos (Roma, 2013: 11-13).

6.4. GESTIÓN

Como se ha dicho, los ministros de defensa acordaron encomendar a la EDA las primeras acciones para valorar la viabilidad de la Iniciativa de Gante. En primer lugar, se elaboró a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros

un inventario de 12 proyectos a los que podría aplicarse este concepto, abiertos a la participación voluntaria de los Estados (Vázquez, 2013: 93; Roma, 2013: 4).

Desde entonces, la EDA ha aplicado un doble enfoque: por un lado, identificar y promover soluciones prácticas inmediatas o a más largo plazo; por otro, proporcionar una visión general del P&S, para identificar obstáculos a su aplicación y, a partir de ahí, encontrar habilitadores e incentivos para superarlos.

Aunque la decisión de aplicar el concepto P&S corresponde a los Estados interesados, la EDA juega un papel relevante apoyando la implementación de los proyectos mediante el impulso político, financiero, técnico y jurídico, la experiencia operativa y la búsqueda de sinergias con otros actores, como la Comisión Europea y la OCCAR (EDA, 2013: 1-2).

En noviembre de 2012, el Comité Directivo de la EDA aprobó un “Código de conducta de *Pooling & Sharing*”⁵⁰, conteniendo una serie de acciones concretas para integrar, de forma voluntaria, el concepto P&S en los procesos nacionales de toma de decisiones, con el fin de contribuir a un enfoque más sistemático y sostenible de la cooperación a largo plazo. El código garantiza el enfoque cooperativo para todo el ciclo de vida de un producto de defensa asociado a la adquisición de nuevas capacidades, y propone a los Estados miembros una nueva “cultura” en el desarrollo de las capacidades nacionales para explotar al máximo todas las oportunidades de cooperación que puedan identificarse (EDA, 2014: 29-32).

Desde un punto de vista global, la aplicación práctica del P&S podría adoptar alguna de las modalidades siguientes:

- 1) El replanteamiento de la estrategia de adquisición de material estratégico. Las ineficiencias de la defensa europea tienen un impacto más acusado en la adquisición de sistemas estratégicos (carros de combate, buques, aviones, etc.) que en los que no tienen esta trascendencia. En ese sector, los Estados miembros son más reticentes a compartir sus capacidades, ya que se generan elevados costes fijos en la producción. A través de la EDA, en colaboración con

⁵⁰<https://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>.

la OCCAR, se ha iniciado la coordinación de la demanda, pero aún no se ha demostrado la eficacia de este proceso para transformar la industria de defensa europea de forma generalizada. Hasta el momento, el modelo más eficiente ha sido EADS, cuya creación ha propiciado que el sector aeroespacial sea la única industria estratégica europea con costes decrecientes, alta inversión en investigación y desarrollo, y proliferación tecnológica. Por el contrario, en el sector terrestre y en sector naval la situación es muy diferente, reproduciéndose las situaciones de sobrecapacidad, duplicidad y atomización de empresas.

- 2) El diseño de programas comunes de investigación y desarrollo. La industria de defensa es muy sensible a la I+D. Las inversiones en esta área tienen que mantenerse si Europa quiere conseguir el grado de independencia estratégica al que aspira. Habitualmente, los Estados miembros de la UE han preferido limitar sus programas conjuntos de investigación a iniciativas estatales de alcance bilateral o multilateral.

Esta situación debe reconducirse hacia un sistema más eficiente, donde los Estados miembros establezcan las prioridades estratégicas, la EDA defina la estructura de los programas de I+D y la Comisión Europea (que, entre 2007 y 2013, dedicó casi 1000 millones de euros para I+D en el sector de seguridad) los financie. Otro paso en esa dirección sería aumentar el área de influencia de la EDA y dejar que la Agencia defina las competencias básicas de los Estados miembros en determinadas industrias, diseñando un sistema basado en la especialización eficiente y no en el actual, basado en retornos industriales.

- 3) La creación un mercado único de defensa para el equipo no estratégico. La adquisición de equipo de menor nivel tecnológico (munición, vestuario, equipo personal, etc.) se puede gestionar a nivel comunitario sin comprometer la autonomía nacional. A raíz de la crisis económica, se ha iniciado ya un proceso de especialización de las industrias de este sector (por ejemplo, la República Checa en guerra electrónica y protección NBQR). Los pasos en esta dirección deberían empezar por definir a nivel nacional qué equipo es considerado no estratégico. Una vez coordinadas estas propuestas a través de la EDA, la Comisión tendría un papel importante en la estandarización de equipos y en la institucionalización de un marco común europeo para su adquisición. Tras

estas actuaciones, el mercado correspondiente podría quedar plenamente integrado y beneficiarse de las economías de escala y eficiencia del comercio internacional.

Cualquier hoja de ruta para implementar el P&S debería basarse en tres principios:

- a) Centrarse en las buenas prácticas (EADS proporciona un buen ejemplo para los sectores terrestre y naval).
- b) Mejorar la división del trabajo en los programas de I+D entre los Estados miembros, la Comisión Europea y la EDA para aumentar las sinergias.
- c) Especializarse en la producción de equipo no estratégico (Pintado, 2013: 7-9).

Para facilitar su aplicación, la UE ya cuenta con varios instrumentos normativos, como son (Pintado, 2013: 5):

- Las directivas 2009/43/EC y 2009/81/EC de la Comisión Europea⁵¹, que representan una participación más activa de la Comisión en el mercado de la defensa y que han supuesto avances en la regulación para transferir armamento y material de defensa entre miembros de la UE y en la apertura de este mercado, al obligar a la publicación de ofertas a nivel comunitario, reduciendo así la exclusividad de las empresas nacionales.
- El Boletín Electrónico de la EDA⁵².
- El Código de Conducta de Adquisiciones de Defensa⁵³.
- El Código de Buenas Prácticas en la Cadena de Suministro⁵⁴.

⁵¹ Directiva 2009/43/CE: <http://www.boe.es/doue/2009/146/L00001-00036.pdf>

Directiva 2009/81/CE: <http://www.boe.es/doue/2009/216/L00076-00136.pdf>

⁵² https://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_EBB_Brochure_Feb_08

⁵³ <http://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf>

⁵⁴ https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final

Capítulo 4

Desarrollo de capacidades

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este capítulo es concretar las capacidades militares que se han desarrollado en el marco de la UE en todos los niveles: nacional, multinacional y de la Unión, así como en el ámbito de la OTAN. Además de las capacidades disponibles, se valoran las operaciones militares que han sido conducidas por la Unión, en el marco de la PCSD, hasta la fecha.

Puesto que las capacidades de la UE se basan en las aportaciones voluntarias de sus Estados miembros y de otros socios, las únicas capacidades efectivas disponibles son las que se han generado en los niveles nacional y multinacional, que son objeto de especial atención. En estos niveles buscamos indicadores de convergencia en el desarrollo de capacidades, en el modelo y diseño de las fuerzas armadas, en el grado de interoperabilidad alcanzado y en la puesta en común de capacidades.

En el nivel nacional, destacan claramente las aportaciones de los tres grandes Estados de la UE: Reino Unido, Francia y Alemania, siendo los dos primeros potencias nucleares y miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sus capacidades militares y los presupuestos que dedican a la defensa son muy superiores a los aportados por los demás Estados miembros; los tres juntos superan el 60% del gasto total en defensa de la Unión y casi suponen un 40% del total de fuerzas armadas (IISS, 2015a: 484-485). Por esta razón, se analiza cada uno de ellos por separado, teniendo en cuenta sus condicionantes estratégicos, el volumen de sus fuerzas y las capacidades globales en cada componente de sus fuerzas armadas. En particular, nos interesa conocer la tendencia en su evolución. El desarrollo a nivel nacional se completaría con un estudio conjunto de las capacidades de los demás Estados miembros, significando el papel de los que podríamos llamar Estados “medios” (Italia, España, Holanda, Polonia y Suecia), que, conjuntamente, aportan un 25% del gasto de defensa de la Unión. Este estudio no se incluye en el presente trabajo.

Para analizar el desarrollo en el nivel multinacional, las capacidades se han agrupado por cada uno de los componentes del poder militar (terrestre, naval, aéreo y conjunto). Este nivel aporta información relevante para valorar los movimientos de aproximación que se están produciendo en las fuerzas armadas europeas, componiendo fuerzas con una “geometría” multinacional muy variada, en las que se refuerza la interoperabilidad y puesta en común de capacidades.

El desarrollo de capacidades en el marco de la Alianza Atlántica tiene un interés especial, pues, dada su asociación estratégica con la UE y la coincidencia en casi el 80% de sus miembros, las capacidades europeas de la OTAN se han de aproximar necesariamente mucho a las de la UE si admitimos un comportamiento racional y coherente de los Estados que pertenecen simultáneamente a ambas organizaciones. El estudio se centra en las sucesivas iniciativas que ha promovido la OTAN para el desarrollo de capacidades militares, en las actuales estructuras de mando y de fuerzas, y, finalmente en los programas para la adquisición de capacidades futuras.

El estudio del desarrollo de capacidades militares en el marco de la UE tiene un tratamiento particular, pues, además de las capacidades propiamente dichas, se analizan los organismos y estructuras que se han desarrollado para la generación de capacidades y la conducción de operaciones, así como los mecanismos de toma de decisiones y de financiación, junto con los avances en el plano conceptual y doctrinal, un factor esencial como potenciador de la convergencia y la interoperabilidad de las fuerzas armadas de los Estados miembros.

Por último, se describen sucintamente las operaciones militares dirigidas por la UE, tanto las ya realizadas como las que se encuentran en curso, extrayendo las principales lecciones aprendidas. Esta información nos permitirá valorar la participación de los Estados miembros, las fuerzas empleadas y las carencias de capacidades identificadas.

2. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES A NIVEL NACIONAL

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Como sabemos, las capacidades militares de la UE se basan en las aportaciones voluntarias de sus Estados miembros. Hasta el momento, y siempre dentro de los límites de la PCSD, la actividad de la Unión ha consistido en crear instrumentos para promover, facilitar, dinamizar y coordinar la generación de capacidades nacionales o multinacionales, tratando de armonizar estrategias, planes y proyectos. Esto significa que no se han generado hasta ahora capacidades militares propias de la Unión y, como tales, subordinadas a sus instituciones.

Por lo tanto, cualquier estudio sobre el desarrollo de las capacidades militares europeas tendrá que referirse necesariamente a las desarrolladas por los Estados miembros, a veces con la cooperación de algunos Estados asociados, susceptibles de ser puestas a disposición y bajo control operativo de la Unión.

Necesitaremos, en consecuencia, analizar las capacidades de los Estados miembros. A los efectos de este trabajo, hemos considerado suficiente con una evaluación global del marco estratégico y de los presupuestos de defensa de cada país, junto con una presentación general de sus fuerzas terrestres, navales y aéreas y de sus programas de modernización. En este contexto, conviene recordar las nociones sobre la *Evaluación Neta* expuestas en el marco teórico de este trabajo (Capítulo 1). En particular, la insuficiencia de medir el esfuerzo de defensa de un país a partir del porcentaje de su PNB dedicado a este fin. Para un estudio riguroso es necesario, no solo examinar los presupuestos de defensa actuales y previstos, sino también la potencia de sus fuerzas, sus capacidades de despliegue, sus programas de adquisición de equipamiento, sus esfuerzos en investigación y desarrollo y sus fundamentos estratégicos para llegar a alcanzar un conocimiento completo y fiable del poder militar de que dispone un Estado (Fouchaux, 2015: 3).

En el caso de la UE, esta labor nos llevaría a analizar un gran volumen de referencias y parámetros para cada uno de los Estados miembros de la Unión, empresa que excede la extensión y el propósito de este trabajo. Quien desee una aproximación de este tipo dispone de los abundantes datos que, desde 1958,

proporciona anualmente *The Military Balance*, la prestigiosa publicación del *Strategic Studies International Institute* (IISS)⁵⁵, y también el *SIPRI Yearbook*, del *Stockholm International Peace Research Institute*⁵⁶, desde 1969.

Por ello, siguiendo la pauta de otros estudios (King, 2011; Schmitt, 2015), nos limitaremos a presentar las capacidades de los Estados con mayor peso militar dentro de la UE (Francia, Reino Unido y Alemania), tanto por sus recursos de defensa como por su liderazgo sobre el conjunto de los Estados miembros, al que se ha hecho referencia al estudiar la evolución de la PCSD en el capítulo precedente.

2.2. CAPACIDADES MILITARES DEL REINO UNIDO

En términos militares, el Reino Unido sigue siendo uno de los países más poderosos del mundo, tanto por sus capacidades como por su experiencia operativa. En 2015, ha dedicado a gastos de defensa un 2,47% de su PNB, lo que supone un presupuesto de 61,8 miles de millones de dólares, el más elevado de la UE y el quinto del mundo. Sus fuerzas armadas cuentan con 159.000 efectivos en activo (está prevista una reducción de 20.000 para 2017) y otras 79.000 en reserva. Todo el personal militar británico es profesional (IISS, 2015: 485).

Desde el fin de la Guerra Fría, incluso desde años antes, las fuerzas armadas británicas han experimentado una reducción progresiva para adaptar su estructura a la evolución del contexto de seguridad, con un presupuesto que, aunque decreciente, se ha mantenido siempre muy por encima de la media europea. En esta transformación, las misiones de sus fuerzas armadas han estado más relacionadas con la defensa de los intereses estratégicos del país que con la de los territorios de la metrópoli y de ultramar. Este análisis sobre el potencial militar del Reino Unido está basado en un reciente artículo de Paul Cornish (Cornish, 2015).

⁵⁵ <http://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>

⁵⁶ <http://www.sipri.org/yearbook>

2.2.1. La evolución estratégica británica

La perspectiva estratégica nacional del Reino Unido tras el fin de la Guerra Fría ha sido definida en cuatro documentos sucesivos, que reflejan su esfuerzo para adaptarse a la evolución del contexto internacional de seguridad: la *Strategic Defence Review* (SDR, 1998), la *SDR: New Chapter* (2002), el *Defence White Paper* (2003) y la *National Security Strategy and SDSR* (2010).

En 1998, la SDR marcó el inicio de una nueva era en el pensamiento estratégico británico, caracterizada por el reconocimiento de que el Reino Unido, tras la disolución del Pacto de Varsovia, ya no percibía una amenaza existencial directa; por el contrario, su esfuerzo de defensa debería afrontar los desafíos de un entorno de seguridad complejo e incierto a escala global. La SDR planteó seis líneas estratégicas sobre las que, desde entonces, se ha vertebrado el debate estratégico en el Reino Unido (Cornish, 2015: 271-272):

- a) La interrelación entre la defensa nacional y la política exterior.
- b) La estabilidad basada en una activa gestión de los riesgos como alternativa a la estabilidad basada en el miedo, característica de la etapa anterior.
- c) La viabilidad financiera de los proyectos, en el sentido de dotarse de unas fuerzas armadas modernas, efectivas y flexibles, sin hacer de la defensa la necesidad prioritaria del país en términos económicos.
- d) El uso sistemático de la tecnología para mejorar la eficacia de la inteligencia, el mando y control y las armas de precisión.
- e) La construcción de alianzas, bajo la hipótesis de que el compromiso más demandante al que habría de enfrentarse el país sería un conflicto regional importante en el marco de la OTAN o de una gran coalición internacional.
- f) La reconfiguración de las fuerzas armadas para transformarlas en expedicionarias, con las capacidades de despleabilidad y sostenibilidad necesarias y fuertemente orientadas a la acción conjunta (interejércitos).

Estas consideraciones se materializaron en unas hipótesis de planeamiento de la defensa, según las cuales el Reino Unido podría responder a una crisis internacional importante (como la Guerra del Golfo de 1991) o a dos operaciones

simultáneas de menor escala, a mayor distancia, y durante un máximo de 6 meses, asumiendo que ambas no implicarían un empleo intensivo de la fuerza.

La revisión estratégica de 2002 consistió básicamente en un reajuste de la SDR de 1998 para incorporar el terrorismo como nueva amenaza estratégica y para advertir que las intervenciones futuras podrían consistir en operaciones más frecuentes, de menor escala, pero potencialmente más exigentes que las hipótesis formuladas cuatro años antes.

El Libro Blanco de la Defensa de 2003 vino a refundir los postulados estratégicos de la SDR de 1998 y de la revisión de 2002. Sus planteamientos reforzaban el enfoque expedicionario como orientación general del desarrollo de capacidades, habida cuenta de que constataba la consolidación del terrorismo transnacional como amenaza efectiva, e identificaba el África subsahariana y el Sur de Asia como potenciales focos de inestabilidad y de crisis. Como consecuencia, ponía el énfasis en la preparación de la fuerza para intervenir en múltiples operaciones concurrentes a media y pequeña escala, aunque sin perder de vista la posibilidad de operaciones de mayor entidad en Europa, el Mediterráneo y la región del Golfo.

Finalmente, la vigente revisión estratégica, aprobada en 2010, consta de dos partes: la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) y la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (SDSR). Sus rasgos más destacados son los siguientes (Cornish, 2015: 275-278):

- a) En lugar de “amenazas”, se habla de “riesgos” que hay que priorizar. Se consideran cuatro categorías de riesgos: el terrorismo internacional; los ciberataques y la ciberdelincuencia; una catástrofe natural o accidente importante, y una crisis internacional importante con implicaciones para el Reino Unido y sus aliados. También se contempla una combinación de estos riesgos.
- b) Para afrontarlos, la SDSR contempla ocho tareas de seguridad nacional, que no están asociadas necesariamente a las fuerzas armadas:
 - Identificar y supervisar los riesgos y oportunidades relativos a la seguridad nacional.

- Afrontar las raíces causales de la inestabilidad.
 - Ejercer influencia para aprovechar las oportunidades y gestionar los riesgos.
 - Reformar el derecho nacional y las normas internacionales para contribuir a la defensa del Reino Unido y de sus intereses, conservando el conocimiento técnico necesario para apoyar las áreas clave.
 - Proteger el Reino Unido y sus intereses en todos los ámbitos para afrontar las amenazas físicas y electrónicas procedentes de actores estatales y no estatales.
 - Contribuir a la estabilidad y a la resolución de conflictos donde sea necesario, interviniendo incluso mediante el uso legal de la fuerza, en apoyo de los intereses del Reino Unido, así como de la población y del territorio de otros países.
 - Proporcionar al Reino Unido una capacidad de resiliencia, preparándolo para toda clase de emergencias y haciéndolo apto para recuperarse de los daños y mantener los servicios esenciales.
 - Siempre que sea posible, trabajar con aliados y socios para generar respuestas más fuertes.
- c) Para desarrollar estas tareas, la SDSR establece 35 guías de planeamiento, de las cuales solo 8 están directamente relacionadas con el empleo convencional de las fuerzas armadas.
- d) Las hipótesis de planeamiento de la defensa (DPA, *Defence Planning Assumptions*) contemplan tres posibles escenarios alternativos para las fuerzas armadas británicas:
- Conducir una operación de estabilización de larga duración, con una fuerza de entidad brigada (hasta 6.500 efectivos) y con los apoyos aéreos y marítimos necesarios; al mismo tiempo, conducir una operación más compleja y de menor duración (hasta 2.000 personas) o una intervención sencilla y de menor duración (hasta 1.000 personas).
 - Conducir tres operaciones de menor duración, siempre que el Reino Unido no esté comprometido en una operación de larga duración.
 - Comprometer, durante un tiempo limitado y con suficiente tiempo de reacción, todo el potencial militar del Reino Unido para intervenir fuera de

su territorio con un máximo de tres brigadas y sus elementos de apoyo (hasta 30.000 efectivos).

Para ello, las fuerzas armadas del Reino Unido han de disponer de las capacidades necesarias para realizar una amplia variedad de misiones, que van desde la alerta temprana y la obtención de inteligencia hasta la ayuda humanitaria, la contribución a la política exterior británica y la proyección de poder militar de acuerdo con los escenarios contemplados en la SDSR.

A diferencia de la mayoría de los países occidentales, la voluntad estratégica del Reino Unido ha ido acompañada por una relativa estabilidad en los presupuestos de defensa, incluso tras el inicio de la crisis financiera en 2008. Dentro de la OTAN, solo EEUU, Grecia y el Reino Unido han cumplido el compromiso adquirido en 2006 de dedicar a gastos de defensa al menos el 2% de su PNB, que en el caso del Reino Unido ha estado casi siempre por encima del 2,5% desde 1998. Aun así, se ha cuestionado su capacidad para financiar la llamada Fuerza Futura 2020 (FF2020), el objetivo principal de la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa 2010, entre otros factores por el efecto de los costes de la intervención británica en Afganistán. Para algunos analistas, la FF2020 podría convertirse en la FF2025 (Cornish, 2015: 259-262).

2.2.2. Fuerzas y capacidades militares del Reino Unido

La unidad fundamental de la fuerza terrestre británica es el batallón, empleado como base para la constitución de grupos de combate (*battlegroups*) desplegados, formados por batallones de infantería, de infantería de marina o acorazados, junto con los apoyos de combate necesarios (artillería, ingenieros, etc.). Su número total se ha reducido aproximadamente un 14% entre 1998 y 2013, y actualmente se aproxima a los 91.600 efectivos (IISS, 2015: 148); en cambio, el número de batallones desplegados se redujo apenas un 10%. Está previsto que el programa FF2020 reduzca esta cantidad en un 11% adicional.

El personal de las fuerzas navales del Reino Unido, actualmente cifrado en 32.900 efectivos (ISS, 2015: 148), ha experimentado una caída de

aproximadamente un 30% en el período 1998-2013 y se reducirá hasta un 20% adicional para alcanzar el tamaño previsto en la FF2020, totalizando algo más de 30.000 efectivos. En cuanto a las unidades navales, se ha producido en este período un fuerte descenso en el número de submarinos de ataque (más del 40%) y de los buques de superficie principales (casi un 50%). Por el contrario, la cantidad de buques anfibios se ha mantenido constante, en coherencia con una visión estratégica que pone el énfasis en las operaciones litorales y en la proyección de fuerzas. De acuerdo con lo previsto, en 2020 estarán en servicio dos portaaeronaves (Cornish, 2015: 264-265).

Por último, las fuerzas aéreas han decrecido un 37% en personal y más de un 40% en el número de aviones de caza. En cambio, el número de helicópteros, aviones de transporte y aviones de mando, control y comunicaciones, capacidades importantes para las operaciones expedicionarias, se ha mantenido estable.

En su conjunto, las fuerzas armadas del Reino Unido pueden considerarse bien equilibradas cuantitativa y cualitativamente. Las reducciones cuantitativas se han compensado parcialmente con un fuerte incremento de las capacidades tecnológicas y de la eficiencia militar. A pesar de todo, persisten algunas carencias, principalmente en portaaeronaves, transporte aéreo estratégico y mando, control y comunicaciones, que están en vías de solución gracias a los programas en curso.

Junto a su coherente y moderna estructura de fuerzas, el poder militar británico cuenta con una notable experiencia operativa, adquirida tras el fin de la Guerra Fría. Los ejércitos de tierra, mar y aire han participado en una gran cantidad de operaciones, desde las de muy corta duración (4 días) hasta las muy largas (13 años); desde las de poca entidad (Operación *Warden*, en Timor Este, 1998) hasta las de gran magnitud (Operación *Tellic*, en Irak, con más de 40.000 efectivos), y en una amplia variedad de escenarios geográficos en África (Sierra Leona, RD del Congo, Libia), Europa (Irlanda, Balcanes), Oriente Medio (Irak, Afganistán) y Sudeste asiático (Timor Este) (Cornish, 2015: 265-270).

2.3. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES DE FRANCIA

2.3.1. El componente estratégico

Francia es una potencia militar formidable, que está desarrollando un notable esfuerzo militar para mantener la estabilidad en su tradicional zona de influencia en África. Su presupuesto de defensa, más de 53 mil millones de dólares (1,90% del PNB), es el segundo de Europa y el sexto del mundo. Sus fuerzas armadas totalizan 215.000 efectivos, a los que hay que agregar 28.000 reservistas y 103.000 gendarmes (cuerpo de seguridad con estatuto militar) (IISS, 2015: 484). Este análisis se basa en un reciente artículo de D. Fouchaux (Fouchaux, 2015).

Los puntos clave de la defensa francesa, expuestos en su último Libro Blanco de la Seguridad y Defensa 2013, son tres:

- a) Reafirmar su autonomía estratégica y la protección de su territorio mediante la disuasión nuclear y la capacidad de proyección de fuerzas convencionales.
- b) Reducir sus fuerzas para adaptarse a las restricciones presupuestarias, tanto en términos globales como en el porcentaje de las que son desplegadas⁵⁷.
- c) Afrontar el conjunto de objetivos de la defensa mediante el ahorro en los programas previstos y potenciando la cooperación europea en defensa.

A partir de 1994, Francia asumió en sus planes de defensa que, una vez desaparecida la amenaza de la Unión Soviética, debía orientar su poder militar hacia la gestión de crisis, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y las amenazas asimétricas emergentes, como el terrorismo. Esto se tradujo en un nuevo modelo de fuerzas armadas, conocido como “Modelo 2015” y definido como un ejército profesional, más compacto, mejor equipado y mejor adaptado para actuar fuera del territorio nacional. Sus capacidades debían permitirle mantener de forma simultánea una vigilancia permanente, una presencia visible y significativa en una coalición internacional, llevar a cabo operaciones más limitadas bajo mando nacional y proteger sus territorios y los accesos a ellos.

⁵⁷ En su edición de 2008, el Libro Blanco de la defensa contemplaba 30.000 efectivos, que se han reducido a 15.000 en la edición 2013 (IISS, 2015: 90).

La decisión de crear unas fuerzas armadas totalmente profesionales fue adoptada en 1995, lo que supuso una transformación fundamental en términos de tamaño y capacidades. Así lo demuestra la evolución de los efectivos militares, que han pasado de 358.000 (en 1997) a 259.050 (en 2002) y a 215.000 (2014), estando previsto que su número descienda hasta 190.000 en 2020. Este descenso cuantitativo de los recursos humanos ha ido acompañado de varios programas de adquisición de equipos importantes, entre los que destacan el helicóptero de ataque *Tigre*, el helicóptero polivalente NH90, el vehículo blindado de infantería *Scorpion*, el submarino nuclear de ataque clase *Barracuda*, misiles tierra-aire, un sistema de defensa antimisil, el portaaviones de propulsión nuclear *Charles de Gaulle*, una nueva generación de submarinos portadores de misiles balísticos nucleares y la puesta en órbita de dos satélites de vigilancia terrestre *Helios 1*.

A partir de 2008, una nueva visión estratégica introduce la urgencia de afrontar las ciberamenazas, los actores transnacionales y la proliferación nuclear, para lo cual sería necesario potenciar el desarrollo de las capacidades de inteligencia francesas. Una nueva reducción de efectivos pretendía compensarse con programas como el sistema de combate de infantería FELIN (Soldado de infantería con Equipos y Enlaces Integrados), una especie de combatiente del futuro, y con el programa de fragata polivalente (FREMM). En cuanto a la capacidad de despliegue, se concretó en el objetivo de proyectar hasta 30.000 efectivos, con sus correspondientes apoyos navales, aéreos y logísticos para operaciones de un año de duración. La ejecución de este plan se vio trastocada, no sólo por la emergente crisis financiera, sino también por algunas cargas sobrevenidas, como los costes de la crisis de Libia y la reincorporación de Francia en 2009 a la estructura militar integrada de la OTAN.

El documento estratégico más reciente, el Libro Blanco de la Seguridad y Defensa 2013, fue una respuesta a la evolución del contexto internacional, caracterizado por la Primavera Árabe, el desplazamiento de los intereses norteamericanos hacia Asia y la intervención francesa en Mali. En términos generales, el nuevo libro no ha supuesto una ruptura con los planteamientos de la estrategia de 2008, pero ha introducido nuevas reducciones de personal militar y civil; también reduce las áreas geográficas donde la intervención de Francia podría

estar legitimada y redirige los recursos de la defensa hacia determinadas unidades militares atendiendo a sus mayores exigencias de disponibilidad y de operatividad (el llamado “principio de diferenciación”). Este planteamiento parece conducir a unas fuerzas armadas con dos niveles diferentes de disponibilidad, equipamiento y adiestramiento, sobre las que planea el riesgo de que puedan ser menos atractivas a efectos de reclutamiento y menos eficaces en cuanto a su capacidad de proyección.

El impacto sobre las inversiones también podría afectar negativamente a la industria francesa de defensa, uno de los líderes del sector a nivel europeo, aunque la presión de las grandes empresas ha conseguido de momento una renegociación para que sea mínimo el impacto sobre los grandes proyectos de defensa.

Tras un fuerte descenso hasta 2002, el recorte en los presupuestos de defensa franceses parece haberse estabilizado, pero está cuestionada su capacidad para mantener sus ambiciones estratégicas al mismo nivel que lo ha estado hasta ahora.

Un seguimiento de las intervenciones militares francesas nos proporciona también información relevante sobre las capacidades que utiliza y que requiere. Francia presta una atención preferente a los conflictos en África. Desde 1990, las fuerzas armadas francesas han participado en más de 20 operaciones en el continente africano (Ruanda, Somalia, Zaire, Comoros, Camerún, República del Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Golfo de Adén, Chad, Libia, República Centroafricana, Mali). Además, ha participado en todas las grandes coaliciones (Primera Guerra del Golfo, Balcanes, Líbano, Afganistán). El resultado de estas más de dos décadas parece haber conducido a una reformulación de las ambiciones estratégicas francesas y a una definición más restrictiva de sus zonas prioritarias, que abarcan la periferia europea, el Mediterráneo, el Golfo Pérsico, el Océano Índico, y, sobre todo, el norte de África, desde el Sahel a los países ecuatoriales, zona donde Francia mantiene una importante influencia, con algunos acuerdos de defensa, y donde residen más de 200 mil ciudadanos franceses.

La reorientación de la política exterior de EEUU ha llevado a Francia a aceptar que en el futuro se verá obligada a asumir una mayor iniciativa y mayores responsabilidades en la conducción de operaciones militares fuera de su territorio.

La estrategia francesa para afrontar este reto pasa por impulsar de nuevo la defensa común europea y confiar el desarrollo de capacidades militares a la práctica generalizada del concepto P&S por parte de los Estados europeos; su objetivo sería “reemplazar la dependencia forzosa por la interdependencia organizada” (Fouchaux, 2015: 190-191)

2.3.2. Fuerzas y capacidades militares de Francia

Las fuerzas armadas francesas están compuestas por las fuerzas de disuasión estratégica (nucleares) y los ejércitos de tierra, mar y aire. La disuasión nuclear sigue siendo el núcleo de la política de defensa francesa; se asegura así un puesto privilegiado en el concierto internacional y puede mantener un alto grado de autonomía en sus decisiones. Las fuerzas estratégicas, recientemente modernizadas, están formadas por cuatro submarinos con capacidad de lanzamiento de misiles balísticos y un escuadrón de cazabombarderos con misiles nucleares de crucero. Consumen el 10% del presupuesto de defensa y el 20% de la I+D del sector. Aunque no se cuestiona su necesidad, sí se discute la permanencia de su componente aéreo (Fouchaux, 2015: 182).

El ejército de tierra francés cuenta con 115.000 efectivos. Esto lo convierte en uno de los mayores y mejor equipados de Europa. Sin embargo, se ha abandonado por “inalcanzable” el objetivo de disponer de una capacidad para desplegar 30.000 soldados y mantenerlos durante un año, reduciéndolos a la mitad (ISS, 2015: 91).

Un ejército avanzado como el francés requiere un adiestramiento continuo para extraer todo el potencial de un material de vanguardia. Los recortes presupuestarios podrían reducir el número de ejercicios y, consecuentemente, el nivel de preparación del ejército en su conjunto. Por otra parte, algunas unidades se están empleando en misiones de baja intensidad o en la lucha contraterrorista, lo que conduciría a un menor grado de operatividad en misiones más exigentes. Para compensar este efecto, está prevista una reducción de carros de combate y otros vehículos acorazados y su sustitución por una nueva generación de vehículos blindados adaptados para el combate en red. Además, se pretende mantener una

de las fortalezas del ejército de tierra, que son las unidades de helicópteros, bien equipadas y entrenadas, así como los drones.

El personal de la marina francesa no llega a los 37.000 efectivos (IISS, 2015: 91). Cuenta con un portaaviones, casi 70 buques de combate, 4 submarinos nucleares portamisiles balísticos, 6 submarinos nucleares de ataque y 55 aviones de caza embarcados, lo que le proporciona un potencial suficiente pero muy ajustado (IISS, 2015: 92-93). La tendencia a la reducción se manifiesta en los 6.000 efectivos y 15 buques que se han perdido desde 2008, aunque, dentro de las fuerzas armadas, mantiene el presupuesto más alto para adquisiciones y sus equipos actuales son modernos o están en vías de modernización. Es también una fuerza bien adiestrada atendiendo al número de días que las unidades permanecen embarcadas.

El Libro Blanco 2013 prevé la renovación de casi la mitad de la flota, junto con la adquisición de aviones de patrulla marítima y capacidades para la guerra de minas en cantidad suficiente para garantizar la seguridad de los accesos marítimos y para atender las operaciones expedicionarias. Sin embargo, la previsión de adquisiciones de fragatas de última generación (FREMM) ha caído desde 18 en 2005 a 8 en 2013. Hay que tener en cuenta que esto no supondrá una reducción proporcional de los costes, ya que aumentará el precio por unidad y será necesario modernizar los buques que deberán permanecer en servicio para cubrir todas las necesidades (Fouchaux, 2015: 184-185).

La reducción del ejército del aire francés es también evidente. Desde 2008 ha pasado de 66.000 a 47.550 efectivos. Su flota de aviones se ha reducido en un 30% y se han cerrado 12 bases aéreas (IISS, 2015: 94), con lo que actualmente cuenta con 235 aviones de combate, 132 de transporte y 80 helicópteros, aunque con capacidades muy diversas. El Libro Blanco 2013 prevé más reducciones, de forma que el objetivo es disponer de 225 aviones en lugar de los 300 previstos en 2008. Esto se traducirá en que los aviones disponibles para operaciones importantes pasarán de 70 a 45 (IISS, 2015: 94; Fouchaux, 2015: 185).

Este ejército es el que actualmente sufre mayores carencias, por ejemplo en transporte aéreo estratégico, lo que contradice los esfuerzos franceses para

disponer de autonomía estratégica. Sus aviones para proyectar la fuerza terrestre tienen una capacidad muy inferior a los que posee EEUU o Rusia, y son más aptos para el empleo táctico que para el estratégico. Los retrasos en la producción y entrega de los nuevos A400M están obligando a prolongar la vida de los aviones de transporte franceses más allá de lo recomendado, lo cual se traduce en mayores costes de mantenimiento. Además, se han reducido las horas de vuelo a causa de los sobrecostes en las operaciones de Libia y Mali. El objetivo de disponer de 70 aviones de transporte táctico se ha reducido a aproximadamente 50.

Otra insuficiencia importante afecta a la capacidad de reabastecimiento en vuelo, como ha quedado demostrado en las operaciones en Libia y Mali, en las que el ejército del aire francés tuvo que recurrir al apoyo de aviones cisterna aliados (70% eran de EEUU y solo un 10%, franceses). La sustitución de la flota actual está prevista entre 2017 y 2024, pero las 12 unidades esperadas probablemente serán insuficientes para cubrir misiones como las más recientes.

Una última pero fundamental carencia del ejército del aire se encuentra en la capacidad para neutralizar los sistemas de defensa aérea terrestres. En Libia (2011), este tipo de misiones fue realizado casi íntegramente por las fuerzas norteamericanas a pesar de la debilidad de las fuerzas adversarias. Sin estos sistemas, es dudoso que las fuerzas aéreas francesas puedan llevar a cabo operaciones de esta naturaleza en el futuro (Fouchaux, 2015: 186-187).

En el ámbito conjunto, una capacidad esencial es la inteligencia. Esta capacidad es también decisiva para mantener la autonomía estratégica de Francia. Aunque las necesidades de inteligencia han aumentado para cubrir, no solo las necesidades tácticas, sino también la toma de decisiones estratégicas, los recursos aún son insuficientes. El presupuesto de defensa francés dedica un 1,3 % al desarrollo de estas capacidades. El esfuerzo de los últimos años se ha dirigido en particular hacia la creación de una capacidad ofensiva en ciberdefensa y hacia los sistemas de inteligencia basados en satélites, lo que ha mejorado las capacidades de inteligencia táctica y estratégica francesa respecto a la década de los noventa. Francia parece decidida a incrementar sus capacidades de inteligencia, vigilancia y

reconocimiento y para ello está prevista la adquisición de nuevas unidades de UAV y de aviones con sistemas de detección y vigilancia (Fouchaux, 2015: 187-188).

En síntesis, las fuerzas armadas francesas podrían encontrarse actualmente en una coyuntura crítica, pues la adopción de una decisión errónea en el planeamiento de la defensa a largo plazo podría conducir las a una falta de capacidad para proteger los intereses de seguridad nacionales y para conservar su autonomía estratégica.

2.4. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES DE ALEMANIA

2.4.1. Condicionantes estratégicos de Alemania

La singularidad histórica de Alemania ha condicionado poderosamente sus estrategias de seguridad y defensa y el desarrollo de sus capacidades militares. En lo estratégico, podría hablarse de una dualidad no resuelta si se compara con Francia y Reino Unido: su nivel de ambición no parece corresponderse con su liderazgo europeo y mundial como potencia económica y como actor político central. Un factor que podría justificar esta posición se encuentra en que no alcanzó su plena soberanía como Estado hasta después del proceso de reunificación que se inició en 1990, tras el fin de la Guerra Fría. Hay que recordar que, hasta 1994, la Constitución alemana no permitía el despliegue de fuerzas armadas alemanas fuera de su territorio. Desde entonces ha participado en muchas operaciones de la OTAN y de la UE, en escenarios como Kosovo, Afganistán y Somalia, con una contribución militar proporcionada al tamaño y economía alemanes. Ciertamente, en ninguna de estas operaciones, Alemania ha llevado la iniciativa, sino que, en cierto modo, se ha visto obligada a intervenir para responder a los compromisos con sus aliados, y siempre con muchas cautelas en el uso de la fuerza. Este análisis se basa en un estudio reciente de Patrick Keller (Keller, 2015).

Durante la última década se han publicado dos documentos estratégicos básicos: el Libro Blanco de la Defensa 2006 y las Directrices de la Política de Defensa 2011 (se espera que próximamente se publique un nuevo documento

estratégico). Ambos diseñan la llamada “nueva orientación” de las fuerzas armadas alemanas (*Bundeswehr*), desatinada a proporcionar una mayor contribución militar a las misiones de la ONU, la OTAN y la UE, como expresión de la responsabilidad de Alemania en el mantenimiento del orden mundial. La nueva *Bundeswehr* se concibe como una fuerza con gran disponibilidad, capacidad de despliegue y eficacia en la gestión de crisis y la resolución de conflictos. Debido al tamaño y a la posición geoestratégica de Alemania, sus fuerzas armadas tienen que estar dotadas de un amplio espectro de capacidades, no pudiendo especializarse solo en algunas de ellas. Atendiendo a la fórmula “más ancho que profundo”, el modelo al que se aspira es al de “tener un poco de todo”.

Aunque este modelo podría comprometer la sostenibilidad de las operaciones, permitiría a Alemania ejercer un papel político clave en la cooperación con los Estados europeos de tamaño medio o pequeño: con esta estrategia, Alemania ofrecería un conjunto de capacidades generales compartidas, con lo que sus socios podrían concentrarse en el desarrollo de fuerzas más especializadas para operaciones comunes. Uno de los riesgos de esta estrategia es que los planes de adquisición de capacidades de Alemania podrían ser demasiado ajustados, dejando un escaso margen de maniobra en caso de que algunos sistemas específicos tengan problemas en su desarrollo y limitando su libertad de acción.

Pero, más allá de las capacidades militares, subyacen problemas políticos que podrían hacer del Estado alemán un socio impredecible en las cuestiones de seguridad internacional. Uno de ellos es el rechazo de la población germana a las intervenciones militares fuera de su territorio, como demuestra el descenso del apoyo social a la participación en la ISAF, pasando de un 64% en 2005 a un 37% en 2011. El alemán medio no ve una conexión evidente entre la seguridad nacional y la necesidad de mantener un orden internacional liberal estable.

Otro problema, no menor, es la falta de consenso estratégico entre el discurso del ministerio de defensa apelando a una mayor responsabilidad militar, y el del ministerio de asuntos exteriores, que habla de una “contención de la cultura militar”. Estas diferencias dentro del Gobierno alemán muestran que aún no se ha resuelto el encaje de la fuerza militar como instrumento de la política exterior. Este

comportamiento puede tener un coste en la credibilidad del liderazgo alemán en la integración europea, particularmente en su defensa de las soluciones “*pooling and sharing*” como fórmula para avanzar hacia la defensa común.

En síntesis, la reforma de las fuerzas armadas alemanas se presenta actualmente con un déficit de certidumbre sobre el cumplimiento de los planes y proyectos de desarrollo de capacidades militares. Esta situación confirma la ambigüedad o cautela que ha caracterizado la política alemana en las cuestiones de seguridad durante las dos últimas décadas. A pesar de ello, la situación actual podría conducir a una mayor paridad global de fuerzas convencionales entre las tres grandes potencias europeas (Keller, 2015: 104-109).

2.4.2. Las fuerzas y capacidades militares de Alemania

Desde 1990, la *Bundeswehr* ha estado inmersa en un proceso continuo de reformas impulsadas por tres causas principales: la integración de las fuerzas armadas de la República Democrática Alemana, la adaptación al nuevo contexto de seguridad internacional, incluyendo la sustitución del servicio militar por unas fuerzas armadas plenamente profesionales, y las restricciones impuestas por los presupuestos de defensa. Esta última causa ha sido fundamental en la adopción de decisiones como las reducciones en el personal y en la adquisición de nuevos sistemas de armas y plataformas, los recortes en los recursos destinados a la I+D de defensa, y el impulso dado a la cooperación en el ámbito militar con sus socios de la UE.

En conjunto, desde 1991 a 2013, el presupuesto de defensa alemán ha pasado del 2% al 1,2% del PNB, muy por debajo de los compromisos adquiridos por los aliados en la cumbre de Praga de 2002. En términos absolutos, actualmente es algo superior a los 33 mil millones de euros; los leves incrementos anuales que ha experimentado no han servido para compensar el aumento de la inflación. Este comportamiento pone de manifiesto que la defensa no es una prioridad en el presupuesto alemán, como podría esperarse de su posición de liderazgo político y económico.

Los datos cuantitativos de personal previstos para 2017 muestran una *Bundeswehr* constituida por 185.000 militares en activo y 55.000 civiles al servicio de la administración militar; estas cifras representan una reducción del 27% en ambos casos respecto a los datos de 2010. Actualmente, el personal militar se distribuye entre 63.450 en las fuerzas terrestres, 31.400 en las fuerzas aéreas, 15.850 en las fuerzas navales, 65.000 en unidades y órganos de apoyo conjuntos y 6.500 en otras funciones diversas (IISS, 2015: 97).

El objetivo de despleabilidad es de 10.000 efectivos en dos zonas de operaciones diferentes. Algunos analistas estiman que mantener una fuerza de 185 mil efectivos es quizás demasiado ambicioso, ya que aún no se ha demostrado la sostenibilidad del nuevo modelo que ha sustituido al servicio militar obligatorio. En términos de recursos humanos, la sostenibilidad del sistema exige reclutar cada año a 12.500 nuevos miembros, sin que exista una cultura social consolidada en cuanto a las fuerzas armadas profesionales.

El material militar también ha sufrido reducciones, especialmente en los dos ejércitos más numerosos: tierra y aire. Como ejemplo, basta decir que los vehículos de combate blindados pasarán de 978 a 664; los helicópteros de transporte y de ataque, de 270 a 120; los aviones de caza, de 362 a 225; los de transporte, de 140 a 100 y los buques de guerra, de 28 a 16. Estas cifras revelan carencias importantes, por ejemplo en el transporte aéreo táctico y estratégico (Keller, 2015: 97-105; IISS, 2015: 97-98).

3. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES A NIVEL MULTINACIONAL

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Durante los años noventa, una vez disuelto el Pacto de Varsovia, se produce en Europa una situación que favorece la constitución de unidades multinacionales. Algunos de los factores que van a impulsar esta dinámica son los siguientes:

- a) El nuevo Concepto estratégico de la OTAN, aprobado en noviembre de 1991 (OTAN, 1991: pár. 30 y 38).
- b) El Tratado de Maastricht, que instituye la Unión Europea, con una dimensión de seguridad y defensa que se encomienda a la UEO (art. J.4).
- c) La reactivación de la UEO como foro para el desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la Alianza Atlántica y como brazo militar de la UE.
- d) La aproximación de los Estados de Europa del Este a la OTAN y a la UE.
- e) El comienzo de la reducción cuantitativa de fuerzas militares en Europa.
- f) La Guerra del Golfo (1991).
- g) Los conflictos de los Balcanes (1992-1999).

Muchas de estas iniciativas de creación de estructuras multinacionales se enmarcan en la OTAN, pero la mayoría se ponen también a disposición de la UE a través de la UEO, e incluso se ofrece su colaboración a la ONU y a la OSCE. Con ellas, se ensayan diferentes modelos, grados de integración y configuraciones, con un verdadero despliegue de “geometrías variables” a lo largo del continente europeo. Unas veces la finalidad era estrictamente orgánica y operativa, buscando la armonización de procedimientos y la interoperabilidad, para adaptarse a la nueva estructura de fuerzas (ARRC); en otros casos, ha habido un trasfondo político para promover la integración europea (Eurocuerpo). Hay que recordar que, tratándose de iniciativas multinacionales entre Estados soberanos, la decisión de cómo y cuándo emplear estas fuerzas corresponde exclusivamente a los Estados que las constituyen.

Durante la primera década del nuevo siglo, el ritmo de creación de unidades multinacionales se ha ralentizado, si excluimos la generación de los EUBG como

acción fundamental del Objetivo Global 2010. Aparentemente, durante este último período el interés se ha centrado en adaptar las fuerzas ya existentes a las nuevas necesidades y a los recortes presupuestarios, en coordinar y dar coherencia al desarrollo de capacidades en el seno de la UE y de la OTAN y en garantizar la coherencia y la complementariedad de los esfuerzos en las dos organizaciones. En este proceso, han desaparecido algunas de estas fuerzas multinacionales, tales como la División Aerotransportada Multinacional Centro del ARRC (2002), la Brigada de alta disponibilidad para las fuerzas *stand-by* de Naciones Unidas (2009) y Eurofor (2012).

La experiencia adquirida en el empleo de las fuerzas multinacionales, tanto en operaciones como en ejercicios, ha mostrado ventajas e inconvenientes, que han puesto en marcha nuevos modelos de cooperación e integración más eficientes. Uno de los principales problemas es la fragmentación logística; otro, su falta de rentabilidad, especialmente cuando no se emplean como tales en operaciones, ya sea por falta de consenso entre los Estados participantes o por falta de idoneidad de las unidades asignadas o pre asignadas a esa fuerza multinacional, lo que obliga a adoptar configuraciones ad hoc para cada operación. En la mayoría de los casos, estas fuerzas multinacionales están constituidas por unos elementos permanentes, generalmente órganos de mando y control (cuarteles generales y órganos de apoyo a estos), y unas unidades pre identificadas, que se asignan caso por caso según la operación en que vayan a ser empleadas y que, en el mejor de los casos realizan ejercicios periódicos (Ayala, 2010: 33-35).

Existe una amplia tipología entre las fuerzas multinacionales europeas, tanto en su composición nacional, como en su entidad, orgánica y otras características. En general, son excepcionales los casos en que tienen unidades asignadas permanentemente; lo normal, es que cuenten con unas fuerzas preidentificadas que se activarían o no, en función de la misión a desempeñar. La responsabilidad de la gestión de la fuerza recae en una o varias “naciones-marco”; son frecuentes los turnos rotatorios entre los países participantes para ocupar los puestos clave de la estructura, de acuerdo con los equilibrios o cuotas acordadas. También es habitual que el máximo órgano para la toma de decisiones sea un Comité interministerial, ante el que es responsable el jefe de la fuerza. Es fundamental que

exista una gran cohesión política y una visión común de los asuntos de seguridad y defensa.

Un dato importante es que, como afirma Ayala, *“salvo excepciones, las fuerzas multinacionales europeas están evolucionando hacia la constitución de cuarteles generales desplegados rápidamente, modulares y polivalentes capaces de asumir distintos papeles o distintos niveles de mando, según la misión de que se trate y la organización para la que actúen (OTAN, Unión Europea y Naciones Unidas), y de encuadrar fuerzas muy diversas en cantidad y calidad de acuerdo con la respectiva orden de activación. Con ello se gana en flexibilidad y se evita tener recursos paralizados porque no se adecúan exactamente a la misión, que era uno de los inconvenientes de este tipo de fuerzas en los casos en los que tenían unidades asignadas en permanencia”*.

Aunque existen fuerzas multinacionales terrestres, navales y aéreas, no se han creado fuerzas multinacionales conjuntas desde su origen, ya que estas estructuras solo están previstas para operaciones. Por ello, usaremos este criterio para clasificar las fuerzas que vamos a analizar. Esta cualidad complica el adiestramiento conjunto pero ofrece una gran flexibilidad para adaptarse a las exigencias de cada operación.

Dado que existen otras formaciones multinacionales que no son propiamente “fuerzas”, sería más correcto hablar de “estructuras multinacionales”. Se trata de acuerdos, convenios u otro tipo de instrumentos para la coordinación y cooperación en ámbitos como la formación, el adiestramiento, la armonización conceptual y doctrinal, etc. (Ayala, 2010: 35-37).

En resumen, podemos afirmar que, desde la década de los noventa, los Estados miembros de la UE han venido desarrollando *“una serie de iniciativas de asociación bilaterales, regionales y multilaterales, cuyo objetivo es agrupar los recursos y fomentar la interoperabilidad y que pueden aportar su contribución a las operaciones de la UE, las Naciones Unidas, la OTAN o de coaliciones ad hoc”* (EUPAR, 2013: pág. 41).

El Consejo Europeo ha destacado el gran potencial que representan estas fuerzas multinacionales para la capacidad de acción exterior de la UE (CUE, 2008b: 8), pero al mismo tiempo, el Parlamento Europeo ha llamado a racionalizar de alguna forma *“las numerosas estructuras con una dimensión multinacional que se han desarrollado sin un plan general y coherente, así como una mejor coordinación entre ellas”* para *“garantizar la coherencia general a escala de la UE”*, afirmando que estas acciones exigen una estrecha coordinación entre el EUMC y la EDA (EUPAR, 2013: pár. 41 y 44).

En este análisis, nos referiremos solamente a las fuerzas multinacionales de mayor entidad y que tienen un carácter permanente, agrupadas en cada uno de los componentes clásicos de las fuerzas armadas: terrestres, navales, aéreos y conjuntos.

3.2. ESTRUCTURAS MULTINACIONALES EUROPEAS TERRESTRES

En este apartado vamos a describir las siguientes estructuras multinacionales terrestres:

- 1) El Cuerpo de Reacción Rápida Aliado (ARRC)
- 2) El Cuerpo de Ejército Germano-Holandés
- 3) El Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste
- 4) El Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo)
- 5) La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR)
- 6) Los *Battlegroups* (EU BG)

3.2.1. El Cuerpo de Reacción Rápida Aliado (ARRC)

El ARRC⁵⁸ fue creado en el año 1992, sobre la base del primer Cuerpo de Ejército británico, como única fuerza de reacción rápida de la OTAN, una categoría de fuerzas instituida por el Concepto Estratégico de 1991, convirtiéndose en ese

⁵⁸ Ver <http://www.rrc.nato.int/>. También (Ayala, 2010: 40-41).

momento en la fuerza estrella de la Alianza. Hasta 2010, su sede estuvo en Rheindahlen (Alemania), momento en que se trasladó a Gloucester (Reino Unido).

En el año 2002, fue designado Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de la OTAN, integrando a personal de un total de 15 países aliados, incluidos EEUU y Canadá. En operaciones, ha ejercido el mando del componente terrestre en Bosnia, Kosovo y Afganistán, en condiciones muy exigentes.

3.2.2. El Cuerpo de Ejército Germano-Holandés

Alemania y Holanda son las naciones-marco de este cuerpo de ejército binacional⁵⁹, que fue activado oficialmente en 1995, contando inicialmente con tres divisiones asignadas. En 2002, se convirtió en Cuartel General Terrestre de Alta disponibilidad de la OTAN, adoptando el patrón de unidades subordinadas identificadas pero no asignadas, excepto el Batallón de Apoyo y el de Transmisiones. Su sede está en Münster (Alemania), con un total de 13 países participantes.

Ha participado en operaciones en Afganistán y ejercido el mando del componente terrestre de la NRF de la OTAN.

3.2.3. El Cuerpo de Ejército Multinacional Noreste

Este Cuerpo de Ejército⁶⁰ entró en servicio en 1999, con tres naciones-marco: Alemania, Dinamarca y Polonia. Además de estos tres países, en su Cuartel General, con sede en Szczecin (Polonia) se integran otros doce, incluido Estados Unidos. Un Comité formado por representantes de los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos respectivos gestiona el funcionamiento del Cuerpo de Ejército.

El Cuartel General no tiene unidades asignadas en permanencia sino que las recibiría de acuerdo con la activación en cada caso. Desde 2005 funciona como

⁵⁹ Ver <http://www.1gnc.de/>. También (Ayala, 2010: 41).

⁶⁰ Ver <http://mncne.pl/>. También (Ayala, 2010: 45)

Cuartel General aliado desplegable, habiendo conducido operaciones en Afganistán.

3.2.4. El Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo)

Su creación fue decidida en la Cumbre de La Rochelle (1992) y su activación se produjo a finales de 1993, emplazándose la sede de su Cuartel General en Estrasburgo. El origen del Eurocuerpo⁶¹ tuvo una fuerte carga política y simbólica, presentándose como una unidad emblemática, vanguardia y referente de la integración militar europea. Aunque se trata de una iniciativa franco-alemana, que podría contemplarse como una ampliación del proceso iniciado en 1989 con la fundación de la Brigada Franco- Alemana (BFA), las naciones-marco son cinco, ya que inmediatamente se integraron Bélgica, España y Luxemburgo. En la década siguiente se incorporaron varios países más (Grecia, Italia, Polonia y Turquía), aunque, de momento, solo como Estados asociados.

Durante su primera etapa, el Eurocuerpo se concibió como una gran unidad de fuerzas pesadas (acorazadas y mecanizadas), cuyo Cuartel General podía encuadrar hasta cuatro divisiones predesignadas más los correspondientes apoyos (60.000 efectivos). Además de las operaciones de gestión de crisis, se contemplaba la defensa colectiva, tanto en el marco de la UE, como de la OTAN, la ONU o la OSCE.

A partir de 1999, el Eurocuerpo inició una reestructuración para convertirse en un cuartel general de alta disponibilidad, capaz de ejercer el mando y control del componente terrestre de una operación. Sus unidades subordinadas están identificadas, pero no asignadas permanentemente, excepto la BFA y el Cuartel General de la Brigada multinacional de apoyo. Los puestos clave del Cuartel General se asignan entre las naciones-marco mediante un turno rotatorio, en el que también se incluye al Jefe del Eurocuerpo. Integra también representantes de las fuerzas armadas de otros Estados de la OTAN y de la UE. Desde 2009, el Eurocuerpo tiene personalidad jurídica propia de acuerdo con el Tratado de Estrasburgo (2004).

⁶¹ Ver <http://www.eurocorps.org/>. También (Ayala, 2010: 38-40).

Tras la Cumbre de Washington de la Alianza Atlántica (1999), el Eurocuerpo se convirtió en 2003 en uno de los Cuarteles Generales Terrestres de Alta Disponibilidad (HRF [L] HQ) de acuerdo con la estructura de fuerzas del nuevo concepto estratégico. Dentro de la PCSD, el Eurocuerpo podría actuar como Cuartel General de una Fuerza Europea de Respuesta Rápida, que podría asimilarse a los efectivos establecidos en el Objetivo Global de Helsinki.

El más alto órgano de decisión del Eurocuerpo es el Comité Común, que está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa y los directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de las cinco naciones-marco, y ante el que es responsable el Jefe del Eurocuerpo. Su misión es asegurar la dirección político-militar, y la coordinación y condiciones de empleo de las fuerzas. Al mismo tiempo es el órgano colegiado encargado de mantener las relaciones con las alianzas defensivas europeas (OTAN y Unión Europea) y con otras organizaciones internacionales.

La Brigada Franco-Alemana

Esta unidad de composición binacional es la única fuerza multinacional europea de carácter permanente, y se encuentra desde 1993 bajo control operativo del Eurocuerpo⁶². Cuenta con algo más de 5.000 efectivos desplegados en territorio francés y alemán, y ha participado en operaciones en Bosnia, Macedonia, Kosovo y Afganistán. Además, ha formado parte tanto de la Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN y ha constituido un EUBG.

3.2.5. La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR)

Fue creada en 2004 a partir de la iniciativa de cinco Estados de la UE: España, Francia, Holanda, Italia y Portugal, a los que, posteriormente, se adhirió Rumanía⁶³. Todos ellos cuentan con cuerpos de policía de naturaleza militar. Su objetivo es llevar a cabo misiones multinacionales de policía en operaciones de control de

⁶² Ver <http://www.df-brigade.de/indexf1.htm>. También (Ayala, 2010: 38).

⁶³ Ver <http://www.eurogendfor.org/espanol/>. También (Ayala, 2010: 45)

crisis, coordinadas con otras acciones militares y civiles, principalmente en el marco de la PESD.

Su Cuartel General, cuyo mando es rotatorio, se encuentra en Vicenza (Italia). No tiene asignadas fuerzas permanentes, pero es capaz de desplegar en zona de operaciones hasta 800 efectivos en un plazo de 30 días. El órgano de dirección política es un Comité Internacional. Ha participado en operaciones en Bosnia.

3.2.7. Los EU Battlegroups (EUBG)

Los EUBG significan una importante contribución “a la transformación de las fuerzas armadas de los Estados miembros, fomentando su interoperabilidad militar y promoviendo la cooperación multinacional” (EUPAR, 2013: pár. 18).

Artemis, la primera operación militar conducida por la UE (junio 2003), demostró la aptitud de la Unión para desplegar una fuerza relativamente pequeña a una distancia superior a los 6000 kilómetros para llevar a cabo tareas de gestión de crisis. Este éxito puso de manifiesto la necesidad de disponer de fuerzas de entidad batallón reforzado con capacidad de respuesta rápida y sirvió de referencia para desarrollar el concepto EUBG incluido en el Objetivo Global 2010. El EUMS elaboró un concepto que finalmente fue aprobado en octubre de 2006 (UE, 2013: 1).

A continuación se puso en marcha un proceso de generación de EUBG que se activó a partir de enero de 2007. Puesto que en el apartado 2.4.2. del capítulo anterior, se ha presentado detalladamente el concepto de los EUBG, en este apartado, solo consideraremos cómo se ha llevado a la práctica este concepto.

Desde que se aprobó el concepto de EUBG en junio de 2004, se ha podido constatar su utilidad para impulsar una creciente cooperación entre los Estados en el desarrollo de capacidades militares multinacionales, con el consiguiente incremento de la interoperabilidad. Pero el proceso de generación de los EUBG, que son las únicas capacidades de la UE en alerta permanente para posibles operaciones militares, está sometido a fuertes retos debido a las exigencias en los plazos de disponibilidad, los elevados costes de la preparación y de su potencial

despliegue y la austeridad presupuestaria. En este contexto, en noviembre de 2009, el Consejo aprobó las orientaciones para mejorar la flexibilidad y el empleo de los EUBG, y, en sus conclusiones sobre la PCSD de diciembre de 2012, el Consejo Europeo hizo un llamamiento para reforzar la aptitud de la UE para desplegar rápida y eficazmente las capacidades adecuadas en toda la gama de acciones de gestión de crisis (UE, 2013: 4).

En noviembre de 2004, se celebró una Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares, en la que los Estados miembros se comprometieron a constituir 13 EUBG hasta el año 2010, de los cuales 4 tendrían un carácter nacional (España, Francia, Italia y Reino Unido) y los 9 restantes, multinacional⁶⁴. Además, algunos países ofrecieron ciertas capacidades adicionales⁶⁵.

A partir de 2004, cada semestre se ha celebrado una Conferencia de Coordinación de Battlegroups en la que los Estados miembros han ido desarrollando el proceso de generación de EUBG. La figura 2 refleja los resultados obtenidos hasta el momento.

Dado que el concepto EUBG está definido en términos de capacidades y no fija una composición de fuerzas determinada, la generación se ha llevado a cabo con una gran flexibilidad, dando como resultado unidades con un volumen comprendido entre 1.800 y 2.800 efectivos procedentes de hasta seis países, incluyendo el personal de los habilitadores estratégicos marítimos, aéreos, logísticos y otros⁶⁶.

A partir de enero de 2005, la UE ya disponía de una capacidad operativa inicial (IOC) al contar con un EUBG por semestre en situación de *stand-by*. En enero de

⁶⁴ 1. Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y, eventualmente, España; 2. Francia y Bélgica; 3. Alemania, Holanda y Finlandia; 4. Alemania, Austria y República Checa; 5. Italia, Hungría y Eslovenia; 6. Italia, España, Grecia y Portugal; 7. Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania; 8. Suecia, Finlandia y Noruega; 9. Reino Unido y Holanda.

⁶⁵ Un Grupo de asistencia médica (Chipre), una unidad depuradora de aguas (Lituania), el Centro de Coordinación de Transporte Marítimo (Grecia) y la estructura de un cuartel general de fuerza multinacional desplegable (Francia).

⁶⁶ Como ejemplos, podemos citar el EUBG Nórdico (2008), compuesto por 6 países con 2800 efectivos; el EUBG compuesto por Italia, Hungría y Eslovenia (2012), con 2588 efectivos; el EUBG compuesto por Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania (2010), con 1800 efectivos.

2007, alcanzó la plena capacidad operativa (FOC), con dos EUBG disponibles por semestre.

Los resultados de la aplicación del concepto EUBG pueden ser evaluados desde una doble perspectiva: una positiva y otra negativa. En la parte positiva, el esfuerzo para desarrollar los EUBG ha intensificado y profundizado la cooperación entre Estados miembros y con otros Estados aliados o socios, así como entre la UE y la OTAN, contribuyendo a precisar la implementación de la PCSD en el marco de la asociación transatlántica. En este contexto, se han experimentado con diferentes “geometrías” multinacionales, explorando las sinergias y oportunidades de compartir recursos. En este contexto, puede afirmarse que los EUBG están sirviendo como un catalizador de la transformación de las fuerzas armadas europeas.

En la parte negativa, podríamos computar las fuertes exigencias económicas que implica constituir un EUBG, prepararlo y desplegarlo si es necesario, cuando la mayor parte de la carga financiera recae sobre los Estados que voluntariamente deciden participar. Puede afirmarse que el principio de “reparto de cargas” no se aplica en el caso de los EUBG y constituye uno de los principales incentivos negativos para el éxito de esta iniciativa. Otras dificultades, parcialmente ligadas a los recursos financieros disponibles, vienen impuestas por las carencias en las capacidades de transporte estratégico marítimo y aéreo, imprescindibles para desplegar en las zonas de más probable empleo hasta la fecha (África subsahariana) (Smaguc, 2013: 96-112).

El resultado es clamoroso: desde que alcanzaron su plena capacidad operativa en 2007, no se ha desplegado ni un solo EUBG a pesar de las numerosas oportunidades para hacerlo. En estos casos, han prevalecido los clásicos procesos de generación de fuerzas *ad hoc*, en lugar de recurrir a las fuerzas específicamente a disposición de la UE para este propósito. Esta conducta cuestiona la credibilidad de la PCSD e induce a pensar que “a la espera de la crisis ideal, los battlegroups puede convertirse en el instrumento ‘olvidado’ en la caja de herramientas de la PCSD” (Hatzigeorgopoulos, 2012: 6).

3.3. ESTRUCTURAS MULTINACIONALES EUROPEAS NAVALES

Las estructuras multinacionales navales que vamos a considerar son las siguientes:

- 1) La Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa (UKNLAF)
- 2) La Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF)
- 3) La Iniciativa Anfibia Europea (EAI)
- 4) La Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR)
- 5) La Iniciativa de Interoperabilidad Aeronaval Europea (ECGII)

3.3.1. La Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa (UKNLAF)

Data de 1973, por lo que es la primera fuerza multinacional europea que se creó. Los Estados participantes son Holanda y el Reino Unido y constituye una operativa completamente integrada, es decir bajo un mando único. Está formada por dos elementos: el Grupo Anfibia con buques de desembarco británicos y holandeses y el Grupo de Desembarco, con aproximadamente 5000 infantes de marina. Es capaz de actuar en toda la gama de misiones de la UE, ya sea aisladamente o integrada en una unidad superior. Fue empleada en 1991 en Irak (Ayala, 2010: 37).

3.3.2. La Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF)

Fue creada en 1997 como fuerza binacional inspirada en la Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa, con estructuras de mando integrado permanentes y con elementos de fuerza predesignados. Cuenta con un grupo anfibia y otro de desembarco. Sus mandos principales rotan cada dos años. La SIAF fue el primer EUBG que estuvo operativo (2006), pudiendo actuar bajo control operativo de la OTAN, la UE o EUROMARFOR (Ayala, 2010: 44).

3.3.3. La Iniciativa Anfibia Europea (EAI)

Es una de las iniciativas europeas más importantes para mejorar la interoperabilidad de las fuerzas navales⁶⁷. Esta cooperación fue impulsada en 2000 por cinco Estados europeos: España, Francia, Italia, Holanda y Reino Unido, que ya contaban con experiencia en el ámbito de las fuerzas anfibias multinacionales, como la UKNLAF y la SIAF. Actualmente cuenta con 11 países participantes. El objetivo principal de esta iniciativa es lograr un despliegue más rápido y eficaz de una fuerza anfibia multinacional a disposición de la UE o de la OTAN, con un potencial aproximado de 9000 efectivos.

Sus actividades han consistido fundamentalmente en ejercicios combinados a gran escala y en la creación de grupos de trabajo para la aproximación conceptual y doctrinal en el marco de las operaciones anfibias.

3.3.4. La Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR)

Fue creada en 1995 como componente naval de la Eurofuerza⁶⁸, una iniciativa de España, Francia, Italia y Portugal, cuyo propósito era dotar a la UE de una capacidad de respuesta para llevar a cabo las misiones de Petersberg, sin que esta finalidad interfiriera en los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN y de la UEO. El componente terrestre sería la Eurofor, creada en 1996 y disuelta en 2012, con una entidad de división ligera desplegable.

Euromarfor es una fuerza marítima con capacidad aeronaval y anfibia preestructurada y no permanente. Dispone de una lista actualizada de buques disponibles, que incluye un portaaviones, una fuerza anfibia (basada en la SIAF), submarinos y fragatas de escolta, un avión de patrulla marítima y dragaminas.

El jefe de Euromarfor es nombrado por turno rotatorio cada dos años entre los almirantes de la flota de los cuatro países participantes, y está encargado de la reunión y preparación de la fuerza y de la elaboración de sus planes de empleo. En

⁶⁷ Ver <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/eai.htm>

⁶⁸ Ver <http://www.euromarfor.org/> y

<http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/euromarfor.htm>

el Estado Mayor de la Flota de la nación que ejerce el mando se integra una Célula Permanente de Planificación compuesta por un oficial de cada país participante y observadores. El comandante táctico, que se encuentra embarcado, es designado para cada activación.

Euromarfor ha participado en operaciones en el Mediterráneo Oriental, en el Cuerno de África y en el Líbano.

3.3.5. La Iniciativa de Interoperabilidad Aeronaval Europea (ECGII, *European Carrier Group Interoperability Initiative*)

Esta iniciativa⁶⁹ se basa en una declaración de intenciones suscrita en 2009 por un grupo de 9 Estados miembros de la UE (Francia, Reino Unido, Italia, España, Alemania, Holanda, Bélgica, Portugal y Grecia) con el objetivo de permitir, mediante el desarrollo de una interoperabilidad multinacional, la generación de una capacidad europea combinada de ataque naval cuando lo requieran las operaciones conducidas por la UE, la OTAN o los Estados participantes. Esto permitirá que las fuerzas navales y sus grupos aéreos puedan interoperar en el seno de un Grupo de Ataque Aeronaval europeo.

El núcleo de un Grupo de Ataque Aeronaval es un portaaviones y sus unidades aéreas asociadas; además, puede incluir buques de escolta, submarinos y unidades de defensa aérea y lucha antisubmarina, junto con los apoyos logísticos necesarios. El componente aéreo debería incluir aviones de alerta temprana, medios de reabastecimiento de combustible en vuelo, unidades de búsqueda y rescate en combate y medios de enlace y apoyo logístico.

La declaración asume que la base para generar estas capacidades serán el Catálogo de Fuerzas de la UE actualizado y el Cuestionario de Planeamiento de Defensa de la OTAN. Igualmente, declara que todos los conceptos, tácticas y procedimientos operativos serán coherentes con la doctrina de la OTAN. La iniciativa pretende maximizar los beneficios de la cooperación, incluyendo no solo

⁶⁹ Ver <http://grandlogistics.blogspot.com.es/2010/12/european-carrier-group-interoperability.html>

los aspectos operativos, sino también las necesidades de mantenimiento y los programas de adiestramiento. Se fomentará el diálogo y el intercambio de comunicación por todos los medios incluyendo la creación de puntos de contacto en los diferentes niveles.

Es significativo el establecimiento de unos criterios de participación que deben ser cumplidos con carácter previo por los Estados que deseen formar parte de esta iniciativa. Estos criterios son:

- Poseer un portaaeronaves y su grupo aéreo asociado, o unidades de escolta con capacidad para la defensa aérea y submarina del portaaeronaves, o capacidades de apoyo embarcadas.
- Demostrar la sostenibilidad operativa de las fuerzas navales en cualquier potencial zona de operaciones.
- Poseer una capacidad integrada de mando y control adecuada para un grupo aeronaval o demostrar las destrezas necesarias para integrarse en el estado mayor que ejerza este mando.

Los demás Estados de la UE y los Estados europeos de la OTAN que cumplan los criterios de participación podrán incorporarse a esta iniciativa. Cada Estado participante se hará cargo de los gastos derivados de su participación en esta iniciativa.

Esta iniciativa fue valorada por el Consejo Europeo entendiendo que favorecerá una mejor interoperabilidad de las marinas europeas y de sus grupos aéreos embarcados, y que mejorará la eficacia de las operaciones de la UE y de la OTAN.

3.4. ESTRUCTURAS MULTINACIONALES EUROPEAS AÉREAS

Destacamos las siguientes estructuras multinacionales aéreas:

- 1) Grupo Aéreo Europeo (EAG)
- 2) Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC)

3.4.1. Grupo Aéreo Europeo (European Air Group, EAG)

El EAG⁷⁰ inició su andadura en 1995 como una iniciativa franco-británica para mejorar la interoperabilidad de sus fuerzas aéreas sobre la base de la experiencia durante la Guerra del Golfo y en los Balcanes. Más adelante, se unieron otros cinco países: Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y España, y dos más en calidad de miembros asociados: Noruega y Suecia. Además, trabaja en estrecha cooperación con las fuerzas aéreas de otros países (Estados Unidos, Canadá, Hungría y Polonia) y con organismos internacionales como la EDA, el EUMS y el EATC.

El Grupo Aéreo Europeo no tiene fuerzas asignadas permanentemente y cuenta con un reducido cuartel general compuesto por 28 personas de las fuerzas aéreas de los Estados participantes, ubicado en High Wycombe (Reino Unido). El máximo órgano de dirección del EAG es el Grupo de Dirección (*Steering Group*), compuesto por los jefes de estado mayor del aire y representantes de los ministerios de defensa y de asuntos exteriores de cada Estado miembro, que se reúne una vez al año. El director del EAG rota cada dos años entre los jefes de estado mayor del aire de los países miembros, y es auxiliado por un reducido estado mayor de 27 personas que desarrollan e implementan las políticas, directivas e iniciativas aprobadas por el Grupo de Dirección.

La estructura del EAG incluye un Grupo de Trabajo con representantes de cada Estado, que asiste al Grupo de Dirección en la toma de decisiones. Entre sus cometidos está la aprobación del programa a largo plazo, los aspectos básicos de la organización, estructura y expansión del EAG, el control de los proyectos y del presupuesto y elaborar propuestas e iniciativas (Llanos, 2002: 393).

El objetivo del EAG es *“Construir sobre la existente complementariedad de las Fuerzas Aéreas Miembros y mejorar significativamente su capacidad para llevar a cabo operaciones combinadas, persiguiendo intereses compartidos, principalmente a través de mecanismos que acrecienten la interoperabilidad y desarrollen una aproximación común a temas de fuerza aérea”*. Una de las actividades

⁷⁰ Ver <http://www.euroairgroup.org/>. También (Ayala, 2010: 43-44).

fundamentales para alcanzar este objetivo es la elaboración de proyectos sobre una amplia variedad de materias que inciden en la interoperabilidad de las fuerzas aéreas de sus miembros, tales como (Llanos, 2002: 391-397):

- ATARES, un acuerdo técnico para el intercambio de servicios de transporte aéreo y reabastecimiento en vuelo.
- EACC, Célula de Coordinación del Transporte Aéreo Europeo, sobre cuya base se constituyó el actual Mando Europeo de Transporte Aéreo.
- EUROFIGHT, acuerdo técnico para el desarrollo de maniobras que faciliten la preparación y entrenamiento en temas de defensa aérea europea.
- CSAR, para incrementar las capacidades de búsqueda y rescate en combate.
- AACMI, para potenciar la cooperación en aspectos relativos al entrenamiento avanzado de pilotos de combate.
- Protección de la fuerza.
- Apoyo logístico desplegable.
- Medicina aeronáutica.
- Sistemas de mando, control, comunicaciones e información.
- Utilización militar del espacio aéreo europeo.
- Vehículos aéreos no tripulados.

Uno de sus resultados fue la creación del Centro de Transporte Aéreo Europeo (2004) con sede en Eindhoven (Holanda), que se fusionó tres años más tarde con el Centro de Coordinación de Transporte Marítimo convirtiéndose en el Centro de Coordinación de Movimientos en Europa.

3.4.2. Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC)

El EATC⁷¹ es un cuartel general multinacional, que integra todos los recursos y responsabilidades nacionales transferidas para garantizar un eficiente control operativo y para incrementar la interoperabilidad en las misiones de transporte

⁷¹ Ver <http://eatc-mil.com/> y http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE014_2011EATC.pdf

aéreo, el reabastecimiento de combustible en vuelo y la evacuación médica aérea. Es el primer Cuartel General multinacional que forma parte de la estructura de mando militar de las naciones participantes, que actualmente son Alemania, Bélgica, Francia y Holanda (firmaron el acuerdo fundacional el 1 de julio de 2010) junto con los que se han adherido posteriormente: España, Italia y Luxemburgo. También se están aproximando a esta estructura Austria, Noruega, Polonia y Portugal.

Los medios aéreos gestionados mediante el concepto P&S son aproximadamente 220 aviones de diferentes modelos (no hay helicópteros); en pocos años, está prevista la incorporación de los A400M adquiridos por la mayoría de las fuerzas aéreas de los Estados participantes. La sede del EATC se encuentra en Eindhoven (Holanda), con una dotación que excede ligeramente los 200 efectivos.

Orgánicamente, el EATC consta de dos divisiones: la operativa y la funcional. La primera dispone de los órganos para gestionar todos los procesos relacionados con el ciclo completo de ejecución de las misiones de transporte aéreo encomendadas al EATC. La segunda desarrolla las políticas y normas comunes para el transporte aéreo, incluyendo conceptos, doctrinas y procedimientos. Su objetivo principal es la armonización e interoperabilidad en los ámbitos del empleo de los recursos, del entrenamiento y los ejercicios, y del apoyo técnico y logístico.

El EATC está fuertemente implicado, junto con la OCCAR, en la incorporación de los modernos aviones A400M, que sustituirán en los próximos años a sus predecesores en la mayoría de los países participantes. En ese momento, el EATC se convertirá en el mayor usuario de este modelo, teniendo bajo su control operativo una flota superior al centenar de A400M, lo que convertirá a este Mando en la principal capacidad de transporte aéreo estratégico de la UE.

Conceptualmente, el EATC está integrado en las estructuras militares de los Estados participantes, constituyendo un nivel de mando común y compartido. De esta forma, el EATC es un escalón intermedio entre los jefes de las fuerzas aéreas de cada país y las unidades a las que pertenecen los medios (alas o escuadrones de transporte aéreo). El jefe del EATC solo es responsable ante el Comité

Multinacional de Transporte Aéreo (MATraC), que define sus objetivos. Este Comité se reúne dos veces al año y está formado por representantes de los Estados participantes a nivel Jefe de Estado Mayor del Aire.

La creación del EATC lleva asociada “*una cesión parcial de soberanía nacional con el fin de poder compartir unidad de mando y control multinacional sobre los medios aéreos que cada país miembro desea transferir, así como un modelo nuevo de organización, al integrarse el EATC en las estructuras nacionales como agencia de enlace entre el jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire respectivo y las unidades de transporte. Los Estados miembros mantienen solo el control de movimientos de los medios cuya transferencia ha sido revocada o de los no transferidos*” (García Servert, 2013: 57).

Los medios aéreos puestos bajo control operativo superan el 50% de la flota de transporte aéreo de todos los países participantes y en algunos casos llega al 100%. Está previsto que la totalidad de la flota de A400M se incorpore al EATC a medida que vayan entrando en servicio (García Servert, 2013: 58).

En relación con el EATC hay que señalar la iniciativa de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo que, en abril de 2003, acordaron crear en el futuro una unidad de transporte aéreo estratégico equipada con A400M (EATF, *European Air Transport Fleet*). Posteriormente, la EDA recogió y amplió esta iniciativa, convirtiéndola en uno de sus programas prioritarios para reforzar las capacidades de la PCSD. En consecuencia, el EATC está llamado a ser el mejor referente de P&S en la UE, ejerciendo el mando y control sobre una futura unidad de transporte europea (EATF) y dirigiendo el entrenamiento de estos medios en el marco de otra iniciativa, el Entrenamiento del Transporte Aéreo Europeo (EATT, *European Air Transport Training*). La próxima entrada en servicio del A400M está siendo un poderoso agente impulsor de estos desarrollos. Los A400M permitirán a los países EATC reunir las capacidades suficientes (*pooling*) para hacer frente a todas sus necesidades, y proporcionar a otros países EATF (*sharing*) los medios de transporte que necesiten a cambio de compensaciones económicas o en especie (horas de vuelo, combustible, etc.) (García Servert, 2013: 59).

4. DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

En esta sección vamos a presentar un balance de los progresos realizados en el ámbito de la UE dentro del marco del diseño, generación, desarrollo y empleo de capacidades militares. Estos avances están relacionados fundamentalmente con aspectos institucionales y orgánicos, conceptuales y doctrinales, financieros y tecnológicos, que, en su conjunto, podrían considerarse como el sustrato de una futura defensa común.

Conviene recordar en este punto que, aunque la UE se está dotando progresivamente de un conjunto de instrumentos para gestionarlas, aún no dispone de capacidades militares propias, sino que depende de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, sean éstas en formato nacional o multinacional.

4.1. DESARROLLOS INSTITUCIONALES Y ORGÁNICOS

En el capítulo 2 se expuso la arquitectura institucional básica de la Unión y, a través de las disposiciones del TUE relativas a la PCSD, pudimos comprobar que todas las instituciones fundamentales (Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Parlamento), excepto el Tribunal de Justicia, intervienen en la toma de decisiones vinculadas a la seguridad y defensa. Dada la naturaleza intergubernamental de esta política, es el Consejo el principal responsable del desarrollo de las capacidades militares asociadas a la PCSD y, consecuentemente, quien ha creado una estructura orgánica y normativa para la toma de decisiones en esta materia y su posterior implementación.

Puesto que la PCSD está subordinada a la PESC, la mayor parte de esta estructura se encuentra integrada en el Servicio Europeo de Acción Exterior⁷², bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su organigrama se presenta en la [Figura 4.1](#) del Anexo Figuras.

⁷²Su organigrama completo se encuentra en http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

Los órganos más importantes que forman parte de esta estructura, creados a partir de 1999, son los siguientes (EALEDE, 2013: 29):

- 1) El Comité Político y de Seguridad (CPS)
- 2) El Comité Militar de la UE (EUMC)
- 3) El Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis
- 4) El Estado Mayor (EUMS)
- 5) El Centro de Operaciones (EUOPCEN)
- 6) La Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCD)
- 7) La Dirección de Gestión y Planeamiento de Operaciones (CMPD)
- 8) La Agencia Europea de Defensa (EDA)
- 9) La Escuela Europea de Seguridad y Defensa (ESDC)
- 10) El Instituto de Estudios de Seguridad (EUISS)
- 11) El Centro Europeo de satélites (EUSATCEN)

Para cada uno de ellos, enunciaremos a continuación sus características principales (creación, composición, funciones, etc.).

4.1.1. Comité Político y de Seguridad (CPS)

Es el órgano responsable de la PESC y de la PCSD⁷³.

- Creación: Decisión del Consejo 2001/78/PESC de 22 de enero de 2001⁷⁴. Posteriormente se incluyó en el TUE (artículo 38).
- Sede: Bruselas.
- Funciones: seguir la situación internacional; recomendar enfoques estratégicos y opciones políticas al Consejo; orientar al EUMC, al Grupo Político-Militar y al Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis; ejercer el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis mientras duren.

⁷³ <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=ES>

- Composición: un embajador por Estado miembro, un representante permanente de la Comisión Europea, un representante del CMUE, un representante de la Secretaría del Consejo de la UE y un servicio jurídico.
- Presidencia: Servicio Europeo de Acción Exterior.

4.1.2. Comité Militar de la UE (EUMC)

Es el máximo órgano militar de la UE⁷⁵.

- Creación: Decisión del Consejo 2001/79/PESC de 22 de enero de 2001⁷⁶.
- Sede: Bruselas.
- Funciones: dirigir todas las actividades militares en el marco de la Unión, en particular la planificación de misiones y operaciones militares en el marco de la PCSD y el desarrollo de capacidades militares, en estrecho contacto con la EDA; proporcionar asesoramiento militar al COPS y formular recomendaciones sobre temas militares.
- Composición: Está formado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (CHOD) de los Estados miembros, que “en el día a día”, están representados por sus respectivos Representantes Militares Permanentes (MILREP).
- Presidente: Es elegido por los miembros del Comité y posteriormente es designado por el Consejo. Tiene carácter permanente. Asesora a la Alta Representante en todas las cuestiones militares y constituye el primer punto de contacto con los jefes de operación en las operaciones militares de la UE. Además es el portavoz del EUMC en las reuniones del COPS y asiste a las del Consejo cuando han de adoptarse decisiones relacionadas con la defensa.

4.1.3. Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis

Creado por Decisión 2000/354/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000⁷⁷.

⁷⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eumc/index_en.htm y <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=ES>

Está compuesto por representantes de los Estados miembros y sería el equivalente al EUMC en el ámbito de las capacidades civiles. Su función es asesorar al COPS en el planeamiento de nuevas misiones, formulando recomendaciones y desarrollando estrategias para la gestión civil de crisis y para el desarrollo de capacidades civiles.

4.1.4. Estado Mayor de la UE (EUMS)

El EUMS es órgano del Servicio Europeo de Acción Exterior que aporta el conocimiento militar técnico experto. Coordina el instrumento militar interna y externamente, centrándose especialmente en las operaciones y en la generación de capacidades militares⁷⁸.

- Creación: Decisión del Consejo 2001/80/PESC de 22 de enero de 2001⁷⁹, modificada por la Decisión 2005/395/PESC del Consejo de 10 de mayo de 2005⁸⁰.
- Sede: Bruselas.
- Funciones: alerta temprana; evaluación de la situación; planificación estratégica de los cometidos y tareas contemplados en el artículo 17.2 del TUE, entre ellas las definidas en la EES; determinación de las fuerzas europeas nacionales y multinacionales; ejecutar las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del EUMC; mantener el OPCEN y proporcionar su núcleo de estado mayor cuando sea activado.
- Composición: Ver organigrama en [Figura 4.2](#) del Anexo Figuras. Cuenta con cinco direcciones (conceptos y capacidades; inteligencia; operaciones; logística, y sistemas de información y comunicaciones) y tres células especializadas (coordinación y sincronización interna; relaciones externas, y célula de la UE en SHAPE).

⁷⁷ <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:127:0001:0001:ES:PDF>

⁷⁸ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm

⁷⁹ <http://www.boe.es/doue/2001/027/L00007-00011.pdf>

⁸⁰ <http://www.boe.es/doue/2005/132/L00017-00024.pdf>

- Presidencia: Director General (General de 3 estrellas), que trabaja bajo la dirección del EUMC.

Dentro de su estructura orgánica, por su singularidad, hay que destacar:

- a) La Dirección de Conceptos y Capacidades (CON/CAP), que es responsable de los conceptos, doctrina, planeamiento y desarrollo de capacidades, ejercicios de gestión de crisis, entrenamiento, análisis y lecciones aprendidas y cooperación con la EDA. En cuanto al planeamiento, debe asegurar la coherencia entre los conceptos militares de la UE y los procedimientos de gestión de crisis.
- b) La célula de relaciones externas, que atiende, entre otras cuestiones, las dimensiones política y militar de todas las relaciones externas del EUMS en estrecha cooperación con la Dirección de Gestión del Servicio Europeo de Acción Exterior y con la Dirección de Gestión y Planeamiento de Operaciones (CMPD). Tiene responsabilidades también en la relación con los órganos militares de los socios estratégicos, sean organizaciones internacionales o terceros Estados.
- c) La Célula de la UE en SHAPE, que es el órgano de enlace permanente con el cuartel general de la OTAN, responsable de apoyar la preparación de las operaciones de la UE que recurran a medios y capacidades comunes de la OTAN, acogiéndose a los acuerdos Berlín Plus. Esta unidad contribuye a materializar la plena transparencia entre la UE y la OTAN como socios estratégicos para la gestión de crisis.

Sus funciones principales son las siguientes:

- Constituir el vínculo entre el CMUE y los recursos militares de que dispone la UE.
- Desempeñar tres funciones principales: alerta temprana, evaluación de la situación y planificación estratégica.
- Apoyará al CMUE en la evaluación de situaciones y en los aspectos militares de la planificación estratégica.
- Proporcionar, según las necesidades, asesoramiento y asistencia sobre aspectos militares de la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización posterior a los conflictos.

- Contribuir a la elaboración, evaluación y revisión de los objetivos de capacidades, según los procedimientos acordados.
- Trabajar en estrecha coordinación con la Agencia Europea de Defensa.
- Supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerzas y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la UE y sobre formación, ejercicios e interoperabilidad.
- Conservar la capacidad de reforzar los cuarteles generales nacionales designados para dirigir una operación autónoma de la UE, principalmente por medio de la célula civil y militar.
- Mantendrá la capacidad, dentro del EMUE, de establecer rápidamente un centro de operaciones para una operación concreta.

El Centro de Operaciones (EU OPCEN)

El objetivo de establecer una capacidad de planeamiento autónoma de la UE es una larga historia, que aún no ha concluido. El EU OPCEN⁸¹ representa la última etapa alcanzada después de uno de los episodios más intensos de la confrontación entre las visiones atlantista (Francia-Alemania) y europeísta (Reino Unido) en el seno de la UE. Los principales hitos de esta secuencia han sido:

- En diciembre de 2002 se firman los Acuerdos Berlín Plus, que permiten a la UE acceder a los medios y capacidades de la OTAN, entre ellos, a los de Mando y Control de SHAPE.
- En abril 2003 (durante la Guerra de Irak): Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo proponen, invocando la decisión del Consejo Europeo de Colonia (diciembre 1999), la creación de un cuartel general autónomo en Tervuren (Bruselas) para el planeamiento y conducción de operaciones de la UE sin recurso a los medios de la OTAN, invitando a los demás Estados miembros.
- En agosto de 2003, el Reino Unido, que ha expresado su rechazo a la propuesta de Tervuren, responde con una propuesta de creación de una “célula de planeamiento” dedicada a la UE pero ubicada en SHAPE, que trabajaría para el

⁸¹ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm

director general del EUMS para garantizar la transparencia UE-OTAN y en estrecha relación con varios cuarteles generales nacionales.

- En noviembre de 2003 se alcanza un acuerdo de equilibrio entre Alemania, Francia y Reino Unido⁸², que es respaldado íntegramente por el Consejo Europeo en diciembre del mismo año (Missiroli, 2003: 330-331).

Este proceso evidencia la dificultad para alcanzar un equilibrio entre dos culturas diferentes sobre el planeamiento operativo: la británica y la francesa. El Reino Unido ha entendido tradicionalmente que los Cuarteles Generales nacionales son los más apropiados para conducir unas operaciones, que, en su mayoría serán lideradas por una “nación marco”, sin perjuicio de que estos puedan multinacionalizarse con la incorporación de personal de otros países participantes. La propuesta británica reproduce así el modelo de su Cuartel General Conjunto Permanente (PJHQ) en Northwood.

Francia asumía un planteamiento operativo más ambicioso, para los que se necesitaba la aportación de la UE. En septiembre 2002 creó el Centro de Planeamiento y Conducción de Operaciones para Francia y Europa (CPCO), responsable del planeamiento tanto en el nivel estratégico militar como en el operacional, con acceso a medios de Inteligencia, Vigilancia, Información y Mando requeridos para una operación militar de gran envergadura de la UE involucrando hasta 50.000 efectivos.

El acuerdo alcanzado en 2003 contiene las directrices en cuanto a las opciones de planeamiento y conducción de operaciones contempladas por los Estados miembros de la UE y los aliados de la OTAN, en los siguientes términos (Missiroli, 2003: 330-331; Regalado, 2013: 39):

- La OTAN es el foro de discusión y la opción natural para una operación que implique a los aliados europeos y americanos. Cuando se produzca una crisis, se intensificarán los contactos para clarificar los diferentes puntos de vista y evaluar las posibles respuestas. En este proceso se respetará plenamente la autonomía en los procesos de decisión de ambas organizaciones.

⁸² Documento “Defensa europea: consulta OTAN/UE, planificación y operaciones”, de 29 noviembre 2003.

- Cuando la UE desee implicarse en una operación en la que no está implicada la OTAN como tal, podrá recurrir o no a medios y capacidades de la OTAN. Este proceso se desarrollará según los acuerdos Berlín Plus.
- Para mejorar la preparación de las operaciones de la UE que empleen medios de la OTAN, se establecerá una célula reducida de la UE en SHAPE y, recíprocamente, se establecerán enlace de la OTAN con el EUMS. Esta medida permitirá una plena transparencia entre la UE y la OTAN.
- Se establecerá en el EUMS una célula con componentes civiles y militares para mejorar la alerta temprana. Los cometidos de esta célula serán: el enlace dentro de la UE entre los diferentes elementos relacionados con la detección de crisis, incluyendo la prevención de conflictos y la estabilización posconflicto; el apoyo al planeamiento y la coordinación de las operaciones civiles; el desarrollo de procedimientos sobre las relaciones civiles-militares; la planificación estratégica avanzada para las operaciones con una dimensión civil-militar, y el refuerzo del cuartel general nacional designado para conducir una operación autónoma de la UE.
- La opción principal para operaciones autónomas de la UE será el empleo de cuarteles generales nacionales, que puedan ser multinacionalizados para este fin.
- En determinadas circunstancias, especialmente cuando se trate de una operación civil-militar o no se disponga de ningún cuartel general nacional, el Consejo podrá decidir– con el asesoramiento del EUMC– apoyarse en la capacidad colectiva del EUMS. Si se adopta esta decisión, la célula civil-militar del EUMS será la responsable de planificar y conducir la operación, sin que ello implique la creación de un estado mayor permanente, sino más bien, el establecimiento rápido de un centro de operaciones para una operación en particular. A estos efectos, el EUMS deberá prever los refuerzos de personal necesarios.
- El centro de operaciones que se constituya funcionará bajo la autoridad del comandante de la operación designado, con cometidos independientes del nivel estratégico-militar que lleve a cabo el EUMS, y trabajará en estrecha cooperación con los cuarteles generales nacionales existentes.

De acuerdo con el concepto de la UE para el planeamiento militar en el nivel político y estratégico (CUE, 2008a) los niveles de conducción de las operaciones militares son cuatro:

- 1) Político-estratégico (Consejo Europeo, Consejo, AR/VP, COPS, EUMC, EUMS, CMPD)
- 2) Estratégico-militar (OHQ, EU OPCEN, EUCELL en SHAPE)
- 3) Operacional (FHQ, desplegado en zona de operaciones)
- 4) Táctico (Mandos componentes y unidades subordinadas)

El planeamiento militar en estos cuatro niveles es interdependiente y con frecuencia están solapados. Como consecuencia del acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2003, la conducción en el nivel estratégico-militar (OHQ) de las operaciones lideradas por la UE puede realizarse mediante alguna de las siguientes modalidades (Regalado, 2013: 40):

- A) Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE con recurso a los medios y capacidades de la OTAN bajo los acuerdos Berlín Plus:

El primer candidato como comandante de la operación será el DSACEUR⁸³; el EU OHQ se establecerá en SHAPE.

- B) Operaciones militares de gestión de crisis lideradas por la UE sin recurso a los medios y capacidades de la OTAN:

B1) El EU OHQ se constituye sobre alguno de los OHQ nacionales permanentes puestos a disposición de la UE por Estados miembros– actualmente son cinco: Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido⁸⁴.

B2) Para operaciones de pequeña escala (tipo Op. *Artemis*), especialmente cuando se requiera un enfoque civil y militar y no haya ningún OHQ nacional disponible, el Consejo puede decidir recurrir al EUMS y activar el EU OPCEN para la conducción de la operación en el nivel estratégico-militar.

Ninguno de estos cuarteles generales es permanente, sino que disponen de las instalaciones e infraestructuras y de un núcleo de personal necesario para

⁸³ Segundo Jefe del Mando Aliado en Europa (es un europeo).

⁸⁴ CG Conjunto Permanente PJHQ (Northwood, Reino Unido); CPCO (París); Mando de Operaciones Internacionales (Roma); Mando de Operaciones de las Fuerzas de Respuesta (Ulm, Alemania) y CG del Primer Ejército Griego (Larissa).

mantenimiento y enlace. Cuando el Consejo decide activar un OHQ, se inicia un procedimiento de dos fases para cubrir todos los puestos con personal de refuerzo: en la primera fase (5 días) se alcanza la capacidad operativa inicial, y en la segunda (20 días) la capacidad operativa completa.

En el caso del EU OPCEN, el personal civil y militar de refuerzo en caso de activación procede principalmente del EUMS y del Servicio Europeo de Acción Exterior; además contará con el apoyo de los recursos y expertos existentes en el Consejo, incluyendo inteligencia, asesoría jurídica, asesoría política, información pública, apoyo religioso y apoyos CIS.

De acuerdo con lo dicho, el EU OPCEN es el único cuartel general genuinamente “europeo” dentro de las tres opciones disponibles para activar un OHQ, y lo es en cuanto al personal, en cuanto al apoyo logístico y administrativo, que es proporcionado por el Consejo como “nación anfitriona”, y en cuanto a su ubicación en el seno del EUMS (Bruselas). En consecuencia, *“podemos concluir que, mientras los OHQ suponen un modelo de ‘cooperación’ interestatal, el EU OPCEN representa una capacidad con vocación ‘supranacional’... y su mera existencia constituye un gran paso adelante para la autonomía de la UE”*. En este contexto, *“su principal virtud radica en su potencialidad. Efectivamente, como la actual activación ‘a la medida’ del EU OPCEN viene a evidenciar, aunque este OPCEN no está siendo un órgano de mando y control, se valora muy positivamente su activación como embrión de una futura capacidad permanente de planificación y conducción de todas las operaciones militares y/o civiles de la PCSD a nivel estratégico militar”* (Regalado, 2013: 44).

4.1.5. Agencia Europea de Defensa (EDA)

Por su importancia singular en el planeamiento de capacidades, los aspectos relativos a este órgano de la UE fueron tratados en el Capítulo 3.

4.1.6. Dirección de Gestión y Planeamiento de Operaciones (CMPD)

Es el órgano del Servicio Europeo de Acción Exterior responsable del planeamiento integrado civil-militar en el marco de la PCSD⁸⁵.

- Creación: en 2009, siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo.
- Sede: Bruselas
- Funciones: planeamiento estratégico civil-militar de las misiones y operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz; revisión estratégica de las misiones y operaciones en curso; apoyo y asesoramiento al COPS, a la Alta Representante y al Consejo en estas materias; promoción de asociaciones en el marco de la PCSD; coordinación del desarrollo de capacidades civiles y militares; elaboración de políticas y conceptos relacionados con la PCSD; conducción de ejercicios civil-militar.
- Dependencia: del CPS, que ejerce sobre esta dirección el control político y la dirección estratégica

El objetivo del planeamiento estratégico es elaborar las posibles acciones que la UE puede desarrollar en respuesta a una crisis. Estas opciones se concretan en el documento Concepto de Gestión de Crisis (CMC) que se propone al Consejo para su aprobación y que constituye la base para el planeamiento operativo y la conducción de una misión u operación militar.

La revisión estratégica consiste en una reevaluación de los parámetros de cada misión/ operación en curso (mandato, objetivos, entidad, sostenibilidad) a la luz de la evolución del contexto estratégico y de la situación político internacional. En el desarrollo de esta función hay dos aspectos importantes: el primero, asegurar la coherencia con las actuaciones de otros instrumentos de la UE, de los Estados miembros y de otros actores internacionales; el segundo, extraer las lecciones aprendidas en las misiones, operaciones y ámbitos de actuación (derechos humanos; desarme, desmovilización y reinserción; funcionamiento de las acciones de PCSD).

La asociación con otros actores en el marco de la gestión de crisis se refiere a organizaciones internacionales o terceros Estados, y se materializa habitualmente

⁸⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cmpd/index_en.htm

por medio de Acuerdos Marco de Participación. Estos acuerdos proporcionan la base legal para la cooperación y participación de estos actores en las misiones y operaciones de la UE.

El CMPD busca también sinergias entre los medios civiles y militares, y entre los ámbitos de la seguridad exterior e interior, los derechos humanos y otros aspectos de la gestión de crisis. Aplicando un enfoque integral, su atención se dirige también hacia la prevención de conflictos y la reconstrucción postconflicto.

4.1.6. Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC)

Es el órgano del Servicio Europeo de Acción Exterior responsable de planear y conducir las misiones civiles en el marco de la PCSD⁸⁶. Sus principales funciones son auxiliar y asesorar al Consejo, al Alto Representante y a otros órganos relacionados con la gestión de crisis.

Su director, designado por el Alto Representante, es al mismo tiempo jefe de las operaciones civiles de la UE, ejerciendo el mando y control a nivel estratégico en el planeamiento y conducción de todas las operaciones civiles de la Unión, bajo el control político y la dirección estratégica del CPS y la autoridad superior del Alto Representante.

4.1.7. El Centro de Satélites (EU SATCEN)

Es una agencia descentralizada de la UE responsable de proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial (principalmente mediante los datos de observación de la Tierra obtenidos por medios aeroespaciales) en el marco de la PESC⁸⁷.

⁸⁶ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/cpcc/index_en.htm

⁸⁷ <https://www.satcen.europa.eu/>

- Creación: Acción Común 2001/555/PESC del Consejo de 20 de julio de 2001⁸⁸, modificada por Decisión 2011/297/PESC del Consejo de 23 de mayo de 2011⁸⁹. El Centro ya existía desde 1992 bajo dependencia de la UEO.
- Sede: Torrejón de Ardoz (Madrid)
- Funciones: elaborar inteligencia geoespacial; apoyo a la toma de decisiones mediante la alerta temprana y el seguimiento de crisis; elaboración de informes de análisis geoespaciales.
- Dependencia: dirección operativa del Alto Representante, con la supervisión política del CPS, que establece las prioridades del Centro.

El SATCEN presta su apoyo no solo al Servicio Europeo de Acción Exterior, sino también a la Comisión, a los Estados miembros, a otros Estados y a organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la OTAN y la OSCE. En el desarrollo de sus cometidos coopera estrechamente con la EDA y la Agencia Espacial Europea, así como con otras instituciones y organizaciones internacionales.

Su trabajo se basa esencialmente en la inteligencia geoespacial, que comprende la explotación y análisis de imágenes e información geoespacial para describir, evaluar y visualizar características físicas de la Tierra y actividades localizadas en los espacios geográficos de interés. Esta modalidad de inteligencia se asocia normalmente al ámbito militar, pero está creciendo la demanda de organizaciones del sector civil público y privado.

Entre sus aplicaciones se encuentran los planes de contingencia y evacuación frente a potenciales situaciones de emergencia (25%), la vigilancia general (18%), el seguimiento de crisis (15%), la ayuda humanitaria (15%) y el control de armamento (11%)⁹⁰. Como capacidad militar, la inteligencia geoespacial se utiliza para el análisis de la actividad militar en general y de las fuerzas desplegadas en particular; también permite la evaluación de daños en combate y la producción rápida de cartografía.

⁸⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0555&from=ES>

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0297&from=ES>

⁹⁰ https://www.satcen.europa.eu/pdf_key/SatCen%20leaflet_ES.pdf

En situaciones de emergencia frente a catástrofes o desastres naturales la inteligencia geoespacial es vital para evaluar los daños y necesidades, las posibilidades de acceso a las zonas afectadas, la situación de los campos de refugiados, los riesgos potenciales y otra información sobre la que apoyar los planes de respuesta inicial.

El control de armas de destrucción masiva es una de las principales aplicaciones de la inteligencia geoespacial, que permite la detección de materiales radiactivos y armas no convencionales, la localización de infraestructuras relacionadas con su uso o producción y el cumplimiento de los acuerdos de no proliferación.

Por último, la vigilancia general para determinar las condiciones de seguridad, en especial contra actividades delictivas, es otra área relacionada con el control de fronteras y los flujos de inmigración incontrolados, la lucha contra el terrorismo y la piratería, los cultivos ilegales y otras actividades ilícitas.

4.1.8. Escuela Europea de Seguridad y Defensa (ESDC)

La Escuela Europea de Seguridad y Defensa es una red de instituciones de enseñanza responsable de impartir formación al personal civil y militar en el ámbito de la PCSD, de fomentar la comprensión común de esta política y de difundir las mejores prácticas en la materia. Está organizada en forma de red de institutos, escuelas, academias y universidades especializadas en cuestiones de política de seguridad y defensa, entre las que se incluye el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE⁹¹.

Fue creada por la Acción Común 2005/575/PESC del Consejo, derogada por la Acción Común 2008/550/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2008 y nuevamente derogada por la Decisión 2013/189/PESC del Consejo de 22 de abril de 2013⁹². Depende directamente del Alto Representante.

⁹¹ http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm y http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm

⁹² <http://www.boe.es/doue/2013/112/L00022-00029.pdf>

Su misión es impartir “*formación en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa (PESD) en el nivel estratégico, con objeto de desarrollar y fomentar entre el personal civil y militar una comprensión común de la PESD y de distinguir y difundir, entre sus actividades de formación, las mejores prácticas en relación con los diversos temas de la PESD*”. Desde 2013 cuenta con capacidad jurídica propia y financiación procedente del presupuesto de la Unión (anteriormente, la financiación recaía sobre los Estados miembros participantes), lo que supone un importante respaldo a su desarrollo futuro (CUE, 2013).

Sus objetivos son: incrementar la cultura europea común de seguridad y defensa en el marco de la PCSD; fomentar una mejor comprensión de la PCSD, como parte esencial de la PESC; dotar a los órganos de la Unión de personal capaz de trabajar eficientemente en todos los aspectos relacionados con la PESC y la PCSD; apoyar a las asociaciones de la Unión en el ámbito de la PCSD, en particular asociaciones con los países que participan en las misiones de la PCSD; contribuir a fomentar las relaciones y contactos profesionales en el campo de la PCSD entre los participantes en las actividades de formación de la Escuela.

Una de las iniciativas más novedosas de la Escuela en materia de formación del personal militar europeo es la conocida como “Erasmus militar” (EMYLIO, *European Initiative for the Exchange of Military Young Officers*)⁹³, respaldada por el Consejo Europeo (CUE, 2009: 17). Esta actividad, que se activó en 2009, pretende desarrollar intercambios de futuros cuadros de mando militares, así como de sus profesores, pertenecientes a las fuerzas armadas de los Estados miembros. Estos intercambios se realizan durante su período de formación en las academias militares y tienen un carácter voluntario. Su objetivo es lograr, a largo plazo, el incremento de la interoperabilidad y la cultura común que se requieren para avanzar en la seguridad y defensa europea. Esta iniciativa complementa a otras ya existentes en el marco europeo, aunque con un carácter más sectorial y restringido.

⁹³ <http://www.emilyo.eu/>

La iniciativa se basa en un Acuerdo marco⁹⁴ que contempla medidas destinadas a integrarla en el proceso de Bolonia para generalizar las acciones conducentes al reconocimiento académico de estos intercambios y al fomento de la movilidad en los estudios militares. También se incluyen medidas para favorecer la enseñanza de materias sobre Europa y su defensa, tales como la creación de un módulo común sobre PCSD y el fomento del aprendizaje de otras lenguas⁹⁵.

4.1.9. El Instituto de Estudios de Seguridad (EUISS)

El Instituto es la agencia autónoma responsable del análisis en materias relacionadas con la política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión⁹⁶.

Fue creado por la Acción Común 2001/554/PESC del Consejo de 20 de julio de 2001, y entró en servicio en enero de 2002. Actualmente, su organización y funcionamiento se rigen por la Decisión 2014/75/PESC del Consejo de 10 de febrero de 2014⁹⁷. Su sede está en París y cuenta con una oficina de enlace en Bruselas. Se encuentra bajo la dirección operativa de la Alta Representante y la supervisión política del Consejo a través del COPS. El Instituto tiene personalidad jurídica propia y goza de independencia intelectual y autonomía operativa en la realización de las actividades. Su financiación se basa en las contribuciones de los Estados miembros que son proporcionales a la Renta Nacional Bruta de cada uno de ellos.

La misión principal del Instituto es contribuir, en colaboración con los Estados miembros, *“al desarrollo del pensamiento estratégico de la UE en el ámbito de la PESC y de la PCSD, incluidas la prevención de conflictos y la consolidación de procesos de paz, así como en el ámbito de otras acciones externas de la Unión, con el fin de mejorar el análisis de la UE y su capacidad de previsión y de trabajar en red en el ámbito de la acción exterior”*.

⁹⁴

[file:///C:/Users/didom/Downloads/Framework%20Agreement%20Revised%202015\(LoD5\).pdf](file:///C:/Users/didom/Downloads/Framework%20Agreement%20Revised%202015(LoD5).pdf)

⁹⁵ Para más información puede consultarse

http://www.emilyo.eu/sites/default/files/erasmus_booklet_fin.pdf

⁹⁶ <http://www.iss.europa.eu/> y http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-agencies-on-csdp/eu-institute-for-security-studies/index_en.htm

⁹⁷ <http://www.boe.es/doue/2014/041/L00013-00017.pdf>

Sus actividades se centrarán en el “*análisis orientado a líneas de actuación específicas, la información, divulgación y debate*”, promoviendo con sus iniciativas los “*contactos con el mundo académico, grupos de reflexión y agentes relevantes de la sociedad civil en todo el continente europeo y la comunidad atlántica e internacional*” y canalizando las relaciones entre las instituciones de la Unión y los expertos externos. De esta forma, el Instituto contribuye a la formulación de la política de la UE en estas materias y al establecimiento de una cultura europea de seguridad y defensa, alimentada sobre el debate y el intercambio de conocimientos entre todos los actores sociales.

Una parte importante de sus actividades se concreta en publicaciones periódicas u ocasionales, destacando los *Cahiers de Chaillot*, que son una seña de identidad del Instituto, y los *EUISS Yearbooks (YES)*, que son compilaciones de documentos claves y estadísticas sobre las materias de su competencia.

4.2. DESARROLLOS CONCEPTUALES Y DOCTRINALES

4.2.1. Desarrollos conceptuales y doctrinales

En 2007, el EUMC emitió unas recomendaciones para el establecimiento de un marco global para los conceptos y la doctrina militares de la UE⁹⁸. En respuesta a este documento, el EUMS elaboró un “Marco para los documentos conceptuales de la UE” (CUE, 2008c). Este tipo de documentos pretenden definir una noción, enunciado o idea, que expresa cómo debe hacerse o cumplirse algo, pudiendo ser prescriptivos aunque varíe el grado de detalle de unos documentos a otros. Los conceptos militares y la doctrina ayudan a los jefes en todos los niveles de mando a ejecutar las acciones con eficacia y cohesión.

Este marco conceptual exige ciertos requisitos, entre ellos:

- La adecuación al nivel político-estratégico, en el que opera el EUMC.
- La conectividad con los principios y procedimientos de la gestión de crisis en el marco de la PESC/ PCSD.

⁹⁸ Consejo Europeo, Doc. 5730/2007 INIT, de 27 enero 2007.

- La coherencia, tanto interna como externa, especialmente, con los conceptos civiles de la UE y los conceptos y doctrina de la OTAN. Siempre que sea posible, sobre todo en los niveles operacional y táctico (mandos militares), la UE usará los conceptos y doctrina existentes a nivel nacional y de la OTAN, para evitar duplicidades innecesarias (CUE, 2008c: pár. 2 y 6).

No todos los documentos conceptuales militares tiene su origen en el ámbito del EUMC; también pueden generarse en los Estados miembros, la EDA u otros organismos. Una vez recibidos, son examinados por el EUMS que eleva una propuesta informada al EUMC sobre su utilidad militar e implicaciones. En el proceso de aprobación de un concepto militar de la UE participan además los Estados miembros.

La estructura del marco conceptual se representa de forma matricial. La matriz clasifica los documentos verticalmente en áreas funcionales (planeamiento, mando y control, operaciones, logística, inteligencia, sistemas de información y comunicaciones, ejercicios y adiestramiento, cooperación civil-militar) y horizontalmente en función de su nivel de aplicación (políticas, conceptos y orientaciones de la PCSD, conceptos militares primarios, conceptos militares secundarios, principios y estándares, procedimientos y guías operativas). Esta estructura permite una fácil integración de los nuevos conceptos que se vayan incorporando (CUE, 2008c: pár. 8 y Anexo A).

Esta matriz de desarrollo conceptual está sujeta a revisiones periódicas: anuales, por parte del EUMC, y mensuales, por el EUMS, que dispone de una dirección especializada en conceptos. En estas revisiones se cuida especialmente la aplicación de un enfoque global civil-militar. El proceso de revisión está guiado por el Programa de Implementación del Desarrollo Conceptual de la UE (CDIP) que el EUMC aprueba bienalmente. El CDIP orienta el trabajo conceptual durante los dos años siguientes, refleja las prioridades estratégicas del EUMC y da forma al enfoque integral civil-militar que caracteriza a la PCSD. En su elaboración se tienen en cuenta las siguientes referencias (CUE, 2015a: 4):

- Las iniciativas y prioridades de los Estados miembros.
- La política de desarrollo conceptual de la UE.

- El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP).
- Las lecciones aprendidas en operaciones y ejercicios, tanto militares como civiles.
- Los resultados y conclusiones del Estudio de Interoperabilidad del EUMC.

El Estudio de Interoperabilidad del EUMC al que hemos hecho referencia es el documento para evaluar la interoperabilidad en el marco del Objetivo Global 2010 desde una perspectiva militar. Su necesidad se derivó del Catálogo de Progreso de 2007, en cuya elaboración se puso de manifiesto la falta de criterios objetivos para evaluar la interoperabilidad. En este punto, hay que recordar que los factores determinantes para el desarrollo del Objetivo Global 2010 eran la despleabilidad, la sostenibilidad y, sobre todo, la interoperabilidad. El Estudio se basó en una revisión de casi 70 documentos conceptuales y de desarrollo de capacidades, elaboradas entre 2001 y 2009. Lamentablemente, la mayor parte de su contenido sigue estando clasificado. Los objetivos de este estudio fueron:

- Identificar las cuestiones ligadas a la interoperabilidad en las operaciones militares dirigidas por la UE.
- Valorar la situación actual de la UE en relación con las cuestiones identificadas, para deducir las áreas donde la UE podría mejorar y aportar un valor añadido.
- Proponer recomendaciones para mejorar la interoperabilidad de la UE.
- Aportar datos adicionales al proceso de lecciones aprendidas en el desarrollo del Objetivo Global 2010 (CUE, 2009a).

Volviendo al CDIP, los nuevos conceptos o los que han de ser revisados se articulan en las siguientes categorías, que, salvo la última, son competencia del EUMS (CUE, 2015a: Anexo B):

- a) Conceptos Militares Marco, que incluye los documentos capitales que proporcionan el contexto común a toda la gama de operaciones militares y el fundamento para otros conceptos militares más específicos. Por ejemplo, el *Concepto para el planeamiento integral*.
- b) Conceptos Militares para Operaciones, que comprende los conceptos que describen tipos específicos de actividades militares, conducidas bajo mando de la UE, tanto en misiones civiles como en operaciones militares. Se derivan o

complementan a los conceptos militares marco. Por ejemplo, el *Concepto de apoyo militar a actividades de la UE para la reforma del sector de seguridad*.

- c) Conceptos Militares Capacitadores, que se refiere a los conceptos que describen diferentes aspectos de las funciones o acciones militares y que son esenciales para permitir la ejecución de las operaciones militares, demandando un desarrollo conceptual y de capacidades específico. Es una categoría muy numerosa, que normalmente se deriva de los conceptos militares operaciones. Por ejemplo, el *Concepto de ciberdefensa para operaciones dirigidas por la UE*.
- d) Guías y procedimientos operativos, que suelen ser elaborados por la Dirección de operaciones. Por ejemplo, la *Guía de preparación del EUBG*.
- e) Desarrollo de conceptos en el Servicio Europeo de Acción Exterior, que reflejan los desarrollos conceptuales a nivel PCSD. Generalmente son elaborados por el CMPD y la EDA, con la colaboración del EUMS. Por ejemplo, el *Concepto de Entrenamiento en PCSD*.

La producción de conceptos militares de la UE es muy extensa. Puede encontrarse un listado actualizado de los más relevantes en el anexo C de (CUE, 2015a). Algunos de estos documentos tienen una clasificación de seguridad y no son aptos para su difusión pública.

A continuación, se relacionan algunos conceptos que representan un valor añadido por el avance que suponen en el desarrollo de las capacidades militares europeas y el grado de convergencia conceptual necesario para implementarlos:

- Concepto “Apoyo de la PCSD a la Reforma del Sector de Seguridad (SSR)”⁹⁹
- Concepto “Operaciones militares y misiones dirigidas por la UE”¹⁰⁰
- Concepto “Respuesta militar rápida”¹⁰¹
- Concepto “Generación de fuerza”¹⁰²
- Concepto “Lecciones aprendidas militares (LL)”¹⁰³

⁹⁹ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>, pp. 6 y 7.

¹⁰⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>

¹⁰¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>

¹⁰² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10690-2008-INIT/en/pdf>

¹⁰³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12322-2011-REV-1/en/pdf>

- Concepto “Coordinación civil-militar: documento marco de posibles soluciones en la gestión de las Operaciones de Gestión de Crisis de la UE”¹⁰⁴
- Concepto “Apoyo militar a la respuesta de la UE en caso de desastres: identificación y coordinación de los medios y capacidades disponibles” (clasificado).
- Concepto “Coordinación civil-militar (CMO)” (clasificado)
- Concepto “Planeamiento militar en el nivel político-estratégico”¹⁰⁵
- Concepto “Cooperación civil-militar (CIMIC) en operaciones militares dirigidas por la UE”¹⁰⁶
- Concepto “Despliegue militar autónomo de la UE en apoyo a operaciones de mantenimiento de la paz de naciones Unidas”¹⁰⁷
- Concepto “Protección de civiles en operaciones militares dirigidas por la UE”¹⁰⁸
- Concepto “Operaciones aéreas en apoyo a la PCSD”¹⁰⁹
- Concepto “Operaciones de seguridad marítima (MSO) de la UE”¹¹⁰
- Concepto “Operaciones especiales” (clasificado)
- Concepto “Mando y control militar”¹¹¹
- Concepto “EU *Battlegroup*”
- Concepto “CIS en operaciones militares dirigidas por la UE” (clasificado)
- Concepto “Apoyo logístico a operaciones militares y misiones dirigidas por la UE” (clasificado)
- Concepto “Movimiento estratégico y transporte en operaciones lideradas por la UE”¹¹²
- Concepto “Ciberdefensa en operaciones militares dirigidas por la UE” (clasificado)

¹⁰⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8926-2006-INIT/en/pdf>

¹⁰⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10687-2008-INIT/en/pdf>

¹⁰⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11716-2008-REV-1/en/pdf>

¹⁰⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11334-2014-INIT/en/pdf>

¹⁰⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6730-2015-INIT/en/pdf>

¹⁰⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8569-2011-INIT/en/pdf>

¹¹⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/en/pdf>

¹¹¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>

¹¹² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2012-INIT/en/pdf>

Además del desarrollo conceptual, la UE ha aprobado varias estrategias sectoriales con incidencia directa en el empleo de capacidades militares. Entre ellas, podemos destacar:

- Estrategia de seguridad marítima, aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2014¹¹³.
- Estrategia de ciberseguridad, aprobada por el Consejo Europeo en febrero de 2013¹¹⁴.
- Estrategia de lucha contra el terrorismo, aprobada por el Consejo Europeo en noviembre de 2005¹¹⁵.

4.3. DESARROLLO DE CAPACIDADES MILITARES

4.3.1. Capacidad para planificar y conducir operaciones militares

En junio de 2013, el Parlamento Europeo lamentaba que *“diez años después de la primera operación militar autónoma dirigida por la UE, ésta no cuenta aún con una capacidad militar permanente de planificación y ejecución”* y que esto inhibe la capacidad de la UE para responder a crisis graves. Afirma que *“los acuerdos actuales, que requieren la activación ad hoc de un cuartel general nacional, constituyen un planteamiento puramente reactivo y no prevén recursos para la necesaria planificación anticipada”* y que el Centro de Operaciones disponible *“representa un paso muy insuficiente para la creación de dicha capacidad permanente, debido a sus recursos limitados y a sus funciones estrictamente relacionadas con el apoyo”*. Esta situación podría mejorarse si se encomendara al Centro de Operaciones la planificación operativa de misiones no ejecutivas (por ejemplo, EUTM Mali y EUTM Somalia, que atienden a la formación y entrenamiento de las fuerzas armadas de ambos países) (EUPAR, 2013: pág. 13-14).

El Cuartel General Operacional de la UE (EU OHQ), dependiente del Servicio Europeo de Acción Exterior, representa es una de las capacidades más

¹¹³ Ver <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011205%202014%20INIT>

¹¹⁴ Ver <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6225+2013+INIT&l=es>

¹¹⁵ Ver <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>

demandadas para dotar a la UE de una *“estructura civil y militar responsable de la planificación y ejecución tanto de misiones civiles como militares de la UE, con cadenas de mando civiles y militares separadas”*. Entre las ventajas de disponer de esta capacidad, el Parlamento Europeo señala que *“incrementaría considerablemente la experiencia institucional de la UE en materia de gestión de crisis, contribuiría al desarrollo de una cultura estratégica común al trabajar con personal nacional en comisión de servicio, maximizaría los beneficios de la coordinación civil y militar, permitiría agrupar determinadas funciones, reduciría los costes a largo plazo y facilitaría la supervisión política por parte del Parlamento y del Consejo”*, incluyendo, además un nivel adecuado de preparación y rapidez de respuesta en caso de activarse la cláusula de solidaridad o la cláusula de defensa mutua establecidas en el TUE (EUPAR, 2013: pár. 15-16).

4.3.2. Capacidad de reacción rápida

La generación del Objetivo Global de Helsinki

Como se vio en el Capítulo 2, apartado 2.1., en diciembre de 1999 la UE se propuso alcanzar no más tarde de 2003 un “objetivo general” y varios “objetivos de capacidades colectivas”. Este Objetivo Global supuso ante todo un ejercicio de recopilación de las capacidades de los Estados miembros y un análisis de las carencias existentes para cumplir las misiones asociadas a la PCSD según el TUE. Aunque el Consejo Europeo confirmó formalmente en 2008 la vigencia de dicho objetivo (CUE, 2008: 1), lo cierto es que “si bien no se ha abandonado oficialmente, no se ha logrado verdaderamente debido a la persistencia de deficiencias de capacidad” (EUPAR, 2013: pár. 26).

La generación de los EU Battlegroups

El Objetivo Global 2010 construyó sobre el concepto EUBG la base de la capacidad de reacción rápida de la UE. Una capacidad que, ocho años después de declararse su plena capacidad operativa (enero de 2007) aún no ha demostrado su utilidad en ninguna de las operaciones llevadas a cabo por la UE desde entonces. En 2013, el Parlamento Europeo afirmaba que *“si no se llevan a cabo modificaciones*

sustanciales, cualquier acuerdo sobre su despliegue parece improbable” y ponía la situación en Mali como ejemplo de una “oportunidad perdida” para utilizarlos por primera vez (EUPAR, 2013: pág. 18).

La misma institución plantea algunas propuestas para mejorar su eficacia, entre ellas (EUPAR, 2013: 19-24):

- Prestar la debida atención a su composición, de forma que, preferiblemente, participen en ella *“Estados de la misma región que comparten una percepción similar de las amenazas”*.
- Ampliar significativamente *“los costes comunes para las operaciones de reacción rápida a fin de cubrir la totalidad de los gastos cuando se haga uso de los grupos de combate”*, considerando *“que la aplicación del principio ‘los costes recaen en quien los origina’ a los grupos de combate que permanecen en situación de alerta, con arreglo a un sistema voluntario y de rotación, es contraria al principio de un reparto equitativo de gastos”*.
- Elevar el grado de interoperabilidad *“no solo en el plano técnico, sino también en los niveles de procedimiento y de concepto, en particular para adaptar las reglas de enfrentamiento y la transferencia de autoridad y eliminar las restricciones nacionales”*.
- Emplear *“procedimientos simplificados para el despliegue de grupos de combate por periodos limitados de tiempo, siempre y cuando se cumplan unas condiciones previas claramente definidas y acordadas, tales como una solicitud específica por parte de las Naciones Unidas”*.
- Reformular el desarrollo de los EUBG planteándolos como *“forma de asociación a largo plazo que se mantenga al término del periodo de alerta, a fin de sacar el máximo beneficio, a efectos militares y económicos, de la adquisición conjunta de material y de servicios y de la puesta en común y el uso compartido”*.

4.3.3. Habilitadores y multiplicadores de fuerzas

En 2013, el Parlamento Europeo pedía un *“planteamiento más estructurado para abordar las principales deficiencias de capacidad a escala europea, en particular, en los ámbitos de los habilitadores y los multiplicadores de fuerzas clave–*

como inteligencia, vigilancia y reconocimiento (IVR), transporte aéreo estratégico, helicópteros, apoyo médico, suministro de carburante aire-aire y municiones guiadas de precisión– en estrecha cooperación y plena complementariedad con la OTAN”, reconociendo que “ninguna de las deficiencias de capacidades identificadas ha podido subsanarse satisfactoriamente hasta la fecha” (EUPAR, 2013: pár. 30). Algunas propuestas para superar estos déficits de capacidades eran las siguientes (EUPAR, 2013: pár. 31-37):

- *“Crear un almacén permanente de la PCSD (con funciones similares a las que tiene asignadas la Agencia de Apoyo de la OTAN) que proporcione apoyo multinacional integrado a las estructuras militares de la UE y a los Estados miembros, incluido el equipamiento esencial para todas las misiones, evitando complejos procedimientos de adjudicación”*
- Desarrollar capacidades y estrategias eficientes y proporcionadas para hacer frente a las crecientes amenazas cibernéticas.
- Aplicar el exitoso modelo del Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC) en otros ámbitos del apoyo operativo, en particular, para la creación de un ala multinacional de helicópteros.
- Compartir “la propiedad de determinadas capacidades de elevado coste, sobre todo espaciales, vehículos aéreos no tripulados o medios de transporte aéreo estratégicos”.
- Crear “un enfoque común en Europa con vistas a desarrollar un sistema aéreo teledirigido de gran autonomía para alturas medias (MALE RPA,s)”, en el que participe la Comisión.
- Incrementar la cooperación entre la ESA (Agencia Espacial Europea), la EDA y la Comisión para el desarrollo de satélites con capacidades en los ámbitos de ISR, comunicación y navegación, en particular en los programas Copérnico (GMES) y Galileo.
- Apoyar el programa MUSIS para el desarrollo de la próxima generación de satélites de observación terrestre.

Proyectos asociados a P&S

En noviembre de 2011, la Junta directiva de la EDA aprobó un paquete de 11 proyectos de P&S, seleccionadas entre las propuestas nacionales y con el asesoramiento del Comité Militar de la UE. Los nueve primeros han progresado bien o aceptablemente, mientras que los restantes aún no cuentan con suficiente apoyo de los Estados miembros (Vázquez, 2013: 95; EDA, 2013: 2-4):

1. Vigilancia marítima (MARSUR).
2. Unidades médicas modulares multinacionales (M3U).
3. Adiestramiento naval europeo.
4. Reabastecimiento de combustible en vuelo (AAR).
5. Adiestramiento de pilotos.
6. Programa de adiestramiento de helicópteros (HTP)
7. Célula europea de adquisición de comunicaciones por satélite (ESCPC)
8. Centro multimodal europeo de transportes.
9. Municiones inteligentes.
10. Futuras comunicaciones militares por satélite (SATCOM)
11. Inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR).
12. Agrupación de capacidades marítimas para operaciones PCSD.

En noviembre de 2012, se incorporaron otras cuatro iniciativas sobre los siguientes temas:

- Ciberdefensa.
- Limpieza de rutas C-IED (contra artefactos explosivos improvisados).
- Helicóptero NH90.
- Adiestramiento del transporte aéreo europeo (EATT).

4.3.4. Capacidades de formación y entrenamiento

Actividades de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa

Intercambio de jóvenes oficiales europeos, inspirado en el programa *Erasmus* y participación de las entidades educativas y de formación europeas de oficiales militares en el programa Erasmus (EUPAR, 2013: pár. 45)

Actividades de la Agencia Europea de Defensa

Entre otras iniciativas, la EDA ha puesto en marcha los siguientes programas de entrenamiento combinado, en los que participan diferentes estados miembros:

- a) Programa de instrucción táctica sobre helicópteros.
- b) Ejercicios de transporte aéreo táctico, que podrían conducir a la creación de un programa de formación europeo permanente de transporte aéreo táctico.
- c) Sistema común integrado de formación de futuros pilotos de combate
- d) Medidas de formación común y compartida en los ámbitos de la defensa cibernética, la protección contra artefactos explosivos improvisados y las operaciones navales, evitando posibles solapamientos con la OTAN.

4.4. MECANISMOS DE DECISIÓN Y FINANCIACIÓN

4.4.1. Toma de decisiones sobre el empleo de capacidades militares

Conciliar el proceso de toma de decisiones de la UE en el marco de la gestión de crisis con el concepto de respuesta rápida es casi una odisea. Hay que tener en cuenta que se ponen en marcha dos cursos paralelos: uno a nivel de la Unión según el modelo gubernamental basado en la regla de la unanimidad, y otro a nivel nacional, determinado por los intereses y el modelo constitucional de cada Estado miembro. Ambos implican un gran número de actores y procedimientos de trabajo que deben estar perfectamente sincronizados.

En el plano estatal, lo habitual es que la decisión del gobierno requiera la aprobación de los parlamentos nacionales. Además, en este proceso cada Estado puede imponer unilateralmente unos *caveats*, es decir restricciones al uso de sus fuerzas (reglas de enfrentamiento, limitaciones geográficas en el despliegue, Etc.),

que deberán ser respetadas durante el planeamiento y la conducción de las operaciones.

En el ámbito institucional de la Unión, el proceso de toma de decisiones está íntimamente conectado con el proceso de planeamiento. Los principales actores que participan cuando las decisiones tienen implicaciones militares y de defensa son el Consejo, el CPS, el EUMC y el EUMS.

Cuando el CPS determina que la Unión debería reaccionar ante una determinada situación de crisis, elabora un Concepto de Gestión de Crisis (CMC), que incluye los intereses políticos de la UE, la finalidad y los objetivos de una eventual operación, las opciones político-estratégicas para responder a la crisis y, si es posible, una estrategia de salida. Una vez aprobado por el Consejo, el CMC sirve de base para desarrollar las opciones estratégicas, que pueden ser militares, policiales o civiles.

La Opción Estratégica Militar (MSO) es elaborada por el EUMS, bajo la dirección del EUMC y las orientaciones del CPS. Contiene una evaluación de los riesgos y de la viabilidad de la operación e incluye un análisis de las estructuras de mando y control, los requisitos de la fuerza necesaria, la identificación de las fuerzas disponibles para ser desplegadas y recomendaciones sobre el jefe de la operación (OpCdr) y el cuartel general (OHQ) más adecuado.

Basándose en el MSO, el Consejo adopta una Decisión y, simultáneamente, el EUMC auxiliado por el EUMS elabora la Directiva Militar Inicial (IMD), que convierte la Decisión del Consejo en directrices para el jefe de la operación, con las cuales este elaborará los dos documentos principales de planeamiento: el Concepto de la Operación (CONOPS) y el OPLAN (Plan de la Operación). El primero contiene una visión general de lo que se va a hacer; el segundo describe con detalle cómo se va a hacer. Como en esta etapa, el OHQ aún no está funcionando, es el Centro de Operaciones (EU OPCEN) del EUMS quien facilita la preparación del CONOPS y del OPLAN hasta que el Consejo designe el OHQ asociado a la operación. Hay que recordar que, además del jefe de la operación hay que designar un comandante de la fuerza que estará auxiliado por un cuartel general de la fuerza (FHQ) desplegado en la zona de operaciones (Smaguc, 2013: 107-109).

Cuando el Consejo aprueba el OPLAN, emite la decisión de lanzar la operación, durante la cual, el CPS ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misma, incluyendo sus posibles reajustes y su finalización. Hay que considerar que este proceso estará normalmente sujeto a las decisiones de otro actor; el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De acuerdo con el contenido del TUE, la UE debe actuar en estos casos bajo mandato de la ONU y mientras no se disponga de este respaldo no se iniciará una operación de gestión de crisis (Smaguc, 2013: 109; FINABEL, 2014: 8).

Este proceso general, que se aplica para lanzar cualquier operación dirigida por la UE, está sometido a unos plazos muy rigurosos cuando se pretende una respuesta rápida para evitar el agravamiento de una crisis. Si la fuerza designada para desplegar es un EUBG, dispondrá de 5 días desde que el Consejo aprueba el CMC hasta que adopta la decisión de lanzar la operación. A partir de este momento, hay un plazo de 10 días para que lleguen a zona de operaciones los primeros elementos del EUBG y 10 días más para completar el despliegue de la fuerza.

4.4.2. Financiación de las capacidades militares

Consideraciones generales

El artículo 41 del TUE contiene las bases para la financiación de los gastos derivados de la PESC. El criterio general diferencia entre los gastos administrativos y los gastos operativos en este ámbito. Ambos “correrán a cargo del presupuesto de la Unión”, exceptos los gastos operativos “que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa”. Los gastos que no sean asumidos por el presupuesto de la Unión “correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad”. Los Estados que formalmente deseen abstenerse de participar en operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa no estarán obligados a contribuir a su financiación.

El TUE contempla créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el ámbito de la PESC, con especial referencia a las misiones en el marco de la PCSD. Corresponde al Consejo, previa consulta al Parlamento, aprobar los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a dichos créditos, de manera que permitan el objetivo de respuesta rápida que está en el núcleo de la estrategia de la Unión para la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

Se contempla también la constitución de un “fondo inicial” para financiar los preparativos de las misiones PCSD cuyos gastos no sean cubiertos por el presupuesto de la Unión. Este fondo se nutrirá de las contribuciones de los Estados miembros. Será igualmente el Consejo, a propuesta del Alto Representante, quien establezca las modalidades de constitución y de gestión del fondo inicial.

De lo expuesto se concluye que, en su estado actual, la financiación de las capacidades militares, al igual que su generación, recae fundamentalmente sobre los Estados miembros. El presupuesto de la Unión solo dota a la PCSD de los recursos necesarios para el funcionamiento administrativo de sus órganos y para llevar a cabo misiones que no tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

Financiación de las operaciones militares

La financiación de las operaciones militares se canaliza a través del denominado Mecanismo *Athena*. Este instrumento ha sido desde el 1 de marzo de 2004, la base de la financiación de los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE conducidas en el marco de la PCSD¹¹⁶. La versión actual fue aprobada mediante Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2015 (CUE, 2015). Todos los gastos financiados a través del mecanismo *Athena* están sujetos a unas normas financieras específicas, que son establecidas por el Comité Especial, el órgano responsable de su gestión, del que forman parte todos los Estados contribuyentes.

En la actualidad, 27 Estados miembros contribuyen a esta financiación mediante una cuota anual. Dinamarca no participa en los asuntos militares de la PCSD y, por

¹¹⁶ Ver <http://www.consilium.europa.eu/es/policias/athena/>

lo tanto, tampoco contribuye a *Athena*. Hasta el momento, 11 operaciones militares de la UE han hecho uso de este mecanismo.

Los “costes comunes” que son objeto de *Athena* tienen cierta complejidad y se explicitan en los anexos de la citada Decisión del Consejo, que distingue las siguientes categorías:

- Costes que estarán a cargo de *Athena* siempre que se generen.
- Costes operativos comunes relativos a la fase preparatoria de una operación y que corren a cargo de *Athena*.
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de las operaciones que estarán siempre a cargo de *Athena*.
- Costes operativos comunes relativos a la fase activa de una operación específica que estarán a cargo de *Athena* si así lo decide el Consejo.
- Costes operativos comunes que estarán a cargo de *Athena* cuando lo solicite el Comandante de la operación y lo apruebe el Comité Especial.
- Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que estarán a cargo de *Athena*.

Sin entrar en detalles sobre la forma de gestionarlos, algunos “costes comunes” que pueden cargarse contra los fondos de *Athena* son los siguientes (CUE, 2015: art. 15 y 16):

- El alojamiento, el combustible y otros costes similares vinculados a los contingentes nacionales.
- Los costes de implantación y funcionamiento del cuartel general (HQ), incluidos los viajes, los sistemas de tecnología de la información, la administración, la información pública, el personal contratado sobre el terreno y el despliegue y alojamiento del cuartel general de las fuerzas (FHQ).
- La infraestructura, los servicios médicos (en la zona de operaciones), la evacuación médica, la identificación y la obtención de información (imágenes de satélite), para la fuerza en su conjunto.
- Los reembolsos a/de la OTAN u otras organizaciones (por ejemplo, las Naciones Unidas).

- Los gastos relacionados con el transporte y alojamiento de las fuerzas y de los cuarteles generales multinacionales por debajo del nivel del FHQ.
- Los gastos de cuarteles y alojamiento o infraestructura, equipo esencial adicional, servicios médicos, obtención de información (inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la zona de operaciones, incluida la vigilancia aire-tierra, y el reconocimiento e inteligencia humanos)
- Otras capacidades críticas en la zona de operaciones (desminado, protección química, biológica, radiológica y nuclear (NBQR), almacenamiento y destrucción de armas).
- Los costes comunes de los ejercicios de la Unión.

En síntesis, el mecanismo *Athena* cubre los gastos asociados a los cuarteles generales en las operaciones dirigidas por la UE y los costes adicionales para apoyar a la fuerza como un todo en el proceso de despliegue hasta su emplazamiento. También puede asumir ciertos gastos a petición del Comandante de la operación, previa aprobación del Comité Especial de *Athena*. Esta aprobación requiere unos plazos que, a veces, pueden entorpecer la rapidez de la respuesta (Barcikowska, 2013: 4).

En relación con el mecanismo *Athena* existen algunas propuestas para su adaptación a las capacidades que requiere la UE. Así, el Parlamento Europeo solicitaba en 2013 adaptarlo “a las especificidades de los *battlegroups*, si fuera necesario mediante una cooperación estructurada permanente, creada en paralelo con un Cuartel General Operacional permanente”. La propuesta del Parlamento va más allá cuando afirma que algunos gastos no vinculados a las operaciones militares, “la preparación y los costes de los grupos de combate en situación de alerta, podrían financiarse con cargo al presupuesto de la UE” (EUPAR, 2013: pár. 21 y 25).

En relación con la EDA, el Parlamento Europeo instó a los Estados miembros a dotar a la Agencia de financiación suficiente para explotar su pleno potencial, de forma que sus gastos de funcionamiento fueran con cargo al presupuesto de la Unión (EUPAR, 2013: pár. 27).

Algunas posibles soluciones para el recurrente problema de la falta de financiación de la UE podrían ser (Barcikowska, 2013: 4):

- Una revisión de *Athena* para ayudar a financiar los costes de los EUBG, incorporando los gastos de transporte estratégico sin que ello suponga financiar la capacidad. Además, los gastos para la adquisición de información y otras capacidades críticas en zona de operaciones deberían ser incluidos entre los “costes comunes” y ser financiados automáticamente, en lugar de considerarlos excepcionales. También podrían incluirse los gastos derivados de la preparación de los EUBG, tales como los ejercicios y la certificación, así como los generados durante el período de *stand-by*.
- Una aplicación más intensa y sistemática de capacidades compartidas, tales como la logística y las comunicaciones por satélite. En este contexto, la EDA ya ha desarrollado una herramienta para facilitar la adquisición de capacidades conjuntas y de equipo para apoyar a los EUBG; un ejemplo es el contrato-marco por importe de 228 millones de euros para cubrir los servicios logísticos básicos en apoyo al EUBG liderado por Alemania.
- Una revisión del reparto de cargas para hacerlo más equitativo, ya que el sistema actual de que cada cual corra con sus gastos desincentiva la participación voluntaria en operaciones.

El Parlamento Europeo expresó en 2013 su “grave preocupación por los recortes reiterados y descoordinados de los presupuestos de defensa nacionales, que entorpecen los esfuerzos por remediar las deficiencias de capacidad y menoscaban la credibilidad de la PCSD” e instó a los Estados miembros a que detuvieran e invirtieran esa “tendencia irresponsable” (EUPAR, 2015: pár. 5)

5. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL ÁMBITO DE LA OTAN

5.1. LA EVOLUCIÓN DE LAS CAPACIDADES

5.1.1. La Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI, 1999)

En su cumbre de Washington (1999), la OTAN lanzó su Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI), que identificaba cinco áreas donde era necesario mejorar las capacidades de la Alianza: despleabilidad y movilidad, para responder rápidamente a las crisis; eficacia de combate, mediante el empleo de tecnologías de vanguardia; consulta, mando y control, para dotar a las fuerzas del máximo conocimiento y control de la situación; supervivencia, mediante la protección de las fuerzas, y sostenibilidad, mediante el apoyo logístico en operaciones.

Los resultados de la DCI fueron solo parcialmente satisfactorios, pues, aunque se hicieron progresos en algunas áreas de capacidad importantes, estos fueron desiguales ante la falta de un sistema para evaluar los avances realizados por cada Estado. Esta situación se corrigió parcialmente en junio de 2002, en un contexto fuertemente influenciado por los ataques terroristas del 11-S, dando paso a cuatro áreas principales: la defensa contra ataques NBQR; el mando, control y comunicaciones, junto con la superioridad de la información; la mejora de la interoperabilidad de las fuerzas desplegadas en los aspectos fundamentales para su eficacia en combate, y el rápido despliegue y sostenibilidad de las fuerzas en combate. Pero, lo más importante de esta nueva iniciativa es que se basaba en compromisos firmes y específicos, realistas y económicamente viables, de cada Estado miembro adquiridos con carácter voluntario y con un calendario para cumplirlos. Entre las modalidades de ejecución, se ponía el énfasis en la cooperación multinacional para alcanzar los objetivos de capacidad y en la coordinación de esfuerzos con la UE.

5.1.2. El Compromiso de Capacidades de Praga (PCC, 2002)

En esta Cumbre, la Alianza, que desde hacía pocos meses estaba interviniendo en Afganistán, se comprometió a hacer un esfuerzo para mejorar las capacidades operativas de sus fuerzas armadas tanto a nivel nacional como de la OTAN, con el

fin de asegurar que la OTAN será capaz de afrontar los desafíos operativos presentes y futuros, incluyendo las nuevas amenazas que representan el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

El objetivo estratégico a partir de ese momento sería disponer de fuerzas capaces de ser desplegadas rápidamente en zonas remotas para llevar a cabo una amplia gama de misiones durante períodos de tiempo prolongados.

El Compromiso de Capacidades de Praga asumía que los Estados miembros mejorarían sus capacidades individual y colectivamente en ocho áreas fundamentales, con más de 400 aspectos específicos, que incluían:

- 1) La defensa NBQR.
- 2) La información, vigilancia y adquisición de objetivos.
- 3) Capacidad de vigilancia terrestre desde el aire.
- 4) Sistemas desplegados y protegidos de mando, control y comunicaciones.
- 5) Eficacia en el combate, incluyendo las municiones guiadas de precisión y la neutralización de las defensas aéreas enemigas.
- 6) Transporte estratégico aéreo y marítimo.
- 7) Reabastecimiento de combustible en vuelo.
- 8) Unidades desplegadas de apoyo táctico y de apoyo logístico a las fuerzas de combate.

Algunas realizaciones concretas del PCC han sido:

- La creación de un consorcio multinacional para el transporte aéreo estratégico y para el reabastecimiento en vuelo.
- La creación de un batallón multinacional con capacidad de defensa NBQR.
- El proyecto de un sistema de vigilancia terrestre desde el aire, que comportaría la creación de un ala expedicionaria de cazas F-16.

En 2004, durante la cumbre de Estambul, se reiteró el apoyo al PCC y se acordaron unos objetivos mínimos de empleo de la fuerza terrestre (*usability*), fijados en un 40% de despleabilidad y un 8% de sostenibilidad, es decir, que las fuerzas armadas de los Estados miembros se reestructurarían de forma que en

cualquier momento un 40% de sus fuerzas terrestres pudieran ser desplegadas y un 8% sostenidas en zonas de operaciones lejanas.

El desarrollo del PCC se está coordinando con el CDP de la UE a través, entre otros medios, del Grupo de Capacidades UE-OTAN, constituido a partir de los acuerdos Berlín Plus. Una de las medidas de complementariedad acordadas es que los mismos países lideren el desarrollo de capacidades similares tanto en la OTAN como en la UE.

5.1.3. La Declaración sobre las Capacidades de Defensa (Chicago, 2012)¹¹⁷

Tras la aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica en la cumbre de Lisboa (2010), la cumbre de Chicago aportó una visión sobre el desarrollo de capacidades militares, con el año 2020 como horizonte temporal y con la aceptación de un contexto de crisis financiera grave.

El potencial de la OTAN descansa en las fuerzas armadas de sus miembros, representadas por su preparación, equipamiento, interoperabilidad y experiencia, agrupadas y dirigidas por la estructura de mando integrada de la Alianza (pár. 2). Dos años después de la cumbre de Lisboa, se enumeraban los siguientes progresos (pár. 4):

- a) La iniciación del despliegue de un sistema de defensa de la OTAN contra misiles balísticos, destinado a proteger la población, el territorio y las fuerzas de todos los Estados miembros contra la creciente amenaza que supone este tipo de vectores.
- b) La iniciación del despliegue de un avanzado sistema aliado de vigilancia terrestre (AGS) que permitirá a las fuerzas de la OTAN en operaciones disponer de la superioridad de la información. En este contexto, se ha lanzado una iniciativa multinacional para mejorar las capacidades combinadas de información, vigilancia y reconocimiento.
- c) La misión “policía del cielo” en los Estados bálticos, mediante la cual la OTAN proporciona seguridad al espacio aéreo de estos países.

¹¹⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts/87594.htm?selectedLocale=en

- d) La activación de una nueva estructura de mando, más ligera y eficaz.
- e) Progresos regulares en el desarrollo de capacidades como la ciberdefensa, la ampliación del sistema de mando y control aéreo de la OTAN y la lucha C-IED.

En Chicago se aprobó el llamado Objetivo “Fuerzas de la OTAN en el horizonte 2020”, concebido para disponer en ese plazo de fuerzas armadas modernas y estrechamente interconectadas, equipadas, formadas, adiestradas y mandadas de forma que puedan operar juntas y con países asociados en cualquier escenario. El logro de este objetivo se condicionaba a una fórmula más eficaz para desarrollar las capacidades necesarias de acuerdo con las prioridades establecidas y para coordinar los cambios en los planes de defensa nacionales. Entre los componentes de esta fórmula se calificaba de “imprescindible” el mantenimiento de una industria europea de defensa fuerte y un aprovechamiento del potencial que ofrece la cooperación industrial transatlántica, todo ello, dentro del concepto de *Smart Defence*. El resultado que se esperaba de estas iniciativas era una mayor eficacia operativa, la evolución del mercado hacia economías de escala y una interconexión más estrecha de las fuerzas de la Alianza. Pero también, una reformulación de la cultura cooperativa para aplicar la colaboración multinacional con una nueva perspectiva que la convierta en una opción eficaz y eficiente para desarrollar las capacidades críticas del futuro. Una vez más, en Chicago la OTAN declaró su voluntad de cooperar estrechamente con la UE para que las iniciativas *Smart Defence* y *Pooling & Sharing* se complementen y refuercen mutuamente (pár. 5-9).

Junto a estas iniciativas, la Iniciativa de Fuerzas Conectadas (FCI) se presentó como un apoyo esencial. A través de ella se pretende potenciar y optimizar una serie de capacidades como son (pár. 11):

- a) La formación y el entrenamiento del personal militar de la OTAN, complementando los esfuerzos nacionales con los realizados en el seno de la Alianza.
- b) La conexión reforzada entre redes, en particular entre la estructura de mando de la OTAN, la estructura de fuerzas de la OTAN y los estados mayores de los Estados miembros.

- c) La cooperación más estrecha entre las fuerzas de operaciones especiales de la OTAN.
- d) Un empleo más intensivo de la NRF.
- e) Un incremento de las conexiones con los Estados asociados.

El denominado “Paquete de Defensa de Chicago”¹¹⁸ integra nuevas iniciativas con otras ya existentes, como las relacionadas con la reforma y optimización de las estructuras y procesos de la Alianza y del Proceso de Planeamiento de la Defensa de la OTAN. Entre las nuevas se encuentran:

- La Defensa Inteligente¹¹⁹.
- La Iniciativa de Fuerzas Conectadas¹²⁰.
- El concepto de Nación-Marco.
- La lucha C-IED.
- La mejora de las capacidades de transporte aéreo y marítimo.
- Los contratos de apoyo logístico colectivo.
- La defensa contra misiles balísticos.
- La ciberdefensa.
- La estabilización y reconstrucción.
- Programas de modernización de la navegación aérea (en Europa y en América del Norte), incluyendo la integración de los RPAS en el espacio aéreo.
- Seguridad energética, incluyendo la protección de infraestructuras energéticas críticas, la mejora de la eficacia energética de las fuerzas militares.
- Seguridad marítima, incluida la estrategia marítima de la Alianza adoptada en enero de 2011.

Mención aparte merece el desarrollo de habilitadores de capacidades críticas, entre los que sobresale la superioridad de la información, cuyos beneficios son transversales, tanto horizontal como verticalmente y cuya implementación conduce a una estructura matricial basada en redes. En este contexto y en el largo plazo, la OTAN concede una alta prioridad a la adquisición de sistemas

¹¹⁸ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49137.htm

¹¹⁹ : http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm

¹²⁰ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_98527.htm

informáticos automatizados, que deberán cubrir numerosos ámbitos, como las fuerzas terrestres, aéreas y navales, la información, la logística y la situación operativa común. Algunas aplicaciones concretas de este enfoque son:

- Redes de misión federadas.
- Sistema interoperable de mando y control aéreos.
- Información, vigilancia y reconocimiento interejércitos (JISR).
- Capacidad aliada de vigilancia terrestre (AGS).
- Sistema aerotransportado de detección lejana y de control de la OTAN (NAEW & CS).

5.1.4. La cumbre de Gales (2014)

Los esfuerzos de esta cumbre, muy condicionados por el conflicto en Ucrania y el desafío de Rusia, se centraron en el refuerzo de las capacidades de la Fuerza de Reacción de la OTAN (NRF), buscando aumentar su velocidad, tamaño y disponibilidad. Se concretaron en los siguientes resultados:

- a) Readiness Action Plan (RAP), plan para conseguir una presencia y actividad militares significativas en el este de la Alianza, basándose en rotaciones de unidades¹²¹.
- b) Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), que es la acción más relevante del RAP y que consiste en la activación de una fuerza terrestre de muy alta disponibilidad, con aproximadamente 5 mil efectivos capaz de responder con gran agilidad a cualquier crisis de seguridad.
- c) NATO Force Integration Units, que agrupa una serie de planes, ejercicios y actividades de enlace entre fuerzas nacionales de los tres Estados bálticos, Polonia, Rumanía y Bulgaria, que podrían ser reforzadas por la VJTF.
- d) Ampliación de la NRF, cuya entidad pasaría de 13 mil a 30 mil efectivos.

Estas medidas proporcionarían a la OTAN la capacidad de desplegar 1.500 efectivos en dos días, y 3.500 más en una semana, todos ellos integrados en la VJTF. Los restantes 25.000 efectivos de la NRF podrían ser desplegados en el plazo de 30

¹²¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm?

días. Frente a estas fuerzas, Rusia podría desplegar más de 100.000 efectivos preposicionados en solo 24 horas, con capacidad para ocupar los países bálticos en pocos días ¹²². A esta desproporción numérica habría que añadir los plazos de tiempo necesarios para lograr en la OTAN la unanimidad de los 28 Estados miembros que se necesita para desplegar la VJTF/NRF. “No ayuda disponer de una fuerza lista para moverse en 48 horas si necesitamos 48 días para tomar la decisión de que se mueva”¹²³.

Esta perspectiva cuestiona la capacidad de la OTAN para disuadir y, en su caso, responder a una eventual agresión de Rusia a los aliados del este de Europa. Por ello, algunas opiniones reclaman un refuerzo del conjunto de las fuerzas de la Alianza y no solo de las unidades de reacción rápida. Estas consideraciones significarían un retorno a las estructuras de tipo división y cuerpo de ejército, hasta ahora asociadas a los conflictos convencionales y a la Guerra fría¹²⁴. Una incógnita adicional sería la capacidad de la OTAN para reforzar el despliegue inicial con fuerzas más numerosas, teniendo en cuenta que los recortes financieros continuados durante más de dos décadas han llevado a los Estados miembros a disponer de fuerzas mucho más reducidas y con menores recursos para sostenerlas durante períodos prolongados.

La cumbre de Gales (septiembre 2014) proporcionó la plataforma para el debate sobre la crisis de Ucrania, que planteaba varias cuestiones importantes: qué tipo de guerra se estaba usando, qué implicaciones tendría para el planeamiento, organización, capacidades y respuestas de la OTAN y, finalmente, qué medidas de disuasión podrían aplicarse. En cualquier caso, se trataba de reafirmar y de recordar a Rusia el compromiso de defensa colectiva de la Alianza.

El documento más importante que se aprobó fue el RAP (*Readiness Action Plan*) cuya finalidad es garantizar en el este de la Alianza una presencia continua

¹²² <http://www.atlanticcouncil.org/en/blogs/natosource/infographic-transformation-of-nato-forces-after-wales-summit>

¹²³ Secretario General de la OTAN, febrero 2015.

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_117178.htm

¹²⁴ Ministro de Defensa polaco, mayo 2015, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/207379,Polish-defence-minister-forecasts-NATO-reboot>

de fuerzas terrestres, navales y aéreas, así como una actividad militar significativa, conseguidas mediante rotaciones y ejercicios.

Otra novedad es el aumento de la entidad y de la velocidad de respuesta de la NRF, mediante la incorporación de la VJTF. De esta forma, la NRF dispondrá de unidades con un grado de disponibilidad escalonada en 2 días (VJTF), de 5 a 30 días (IRF) y entre 30 y 90 días (RRF). Para mejorar la agilidad de la VJTF, la OTAN dispondrá de infraestructuras y elementos preposicionados.

Otra medida relevante es la potenciación del Cuerpo Multinacional Noreste, con sede en Polonia, para convertirlo en un cuartel general de alta disponibilidad con una intensa actividad a través de ejercicios anunciados con un corto plazo de reacción, similares a los que viene realizando Rusia.

En relación con la defensa colectiva, sea ampliado el contenido del Artículo V del Tratado del Atlántico Norte incluyendo la ciberdefensa como una de las tareas asociadas. No está claro cuál sería la respuesta militar en caso de un ciberataque.

En cuanto al desarrollo de capacidades, el programa Smart Defence y la Iniciativa de Fuerzas Conectadas se refuerza con el Concepto de Naciones Marco (FNC), una propuesta alemana para que grupos de Estados aliados puedan cooperar en la mejora de capacidades, de forma similar a como se viene aplicando este concepto en las operaciones exteriores.

También en el ámbito conceptual, se define la “guerra híbrida” como la que aplica “una amplia gama de medidas militares, paramilitares y civiles, abiertas o encubiertas, con un diseño altamente integrado”. Se buscaron fórmulas de disuasión frente a este tipo de tácticas, empleadas por Rusia en Crimea y Ucrania.

Los gastos de defensa también fueron objeto de atención para recordar el compromiso del 2% del PNB adquirido ocho años antes, con un 20% dedicado a inversiones en nuevos equipos, incluyendo las actividades de I+D. Actualmente, son 24 los miembros de la Alianza que se encuentran por debajo de este umbral.

En suma, la cumbre de Gales, tras el fin de las operaciones de combate en Afganistán, representa un cambio de dirección para reconducir el foco de atención de la Alianza hacia la defensa colectiva (IISS, 2015: 58-59).

5.2. LA ACTUAL ESTRUCTURA DE FUERZAS DE LA OTAN (NFS)

La actual estructura de fuerzas de la OTAN fue adoptada en julio de 2001, en respuesta al Concepto estratégico de la Alianza que se aprobó en la cumbre de Washington (1999) ¹²⁵. En esencia, consistió en una transformación del modelo anterior hacia fuerzas multinacionales flexibles con mayores capacidades para desplegar, moverse y sostenerse y, en el orden práctico, más reducidas. La estructura de mando y control de la OTAN (NCS) se aprobaría más tarde, en la cumbre de Lisboa (2010).

El concepto de la NFS se basa en un conjunto de fuerzas y cuarteles generales nacionales y multinacionales que, de forma permanente o temporal, se ponen a disposición de la Alianza, de acuerdo con unos mecanismos de Transferencia de Responsabilidad, que fijan unas exigencias de disponibilidad (plazos para desplegar) preestablecidas. Esta nueva estructura demanda un enlace óptimo entre la NCS y la NFS y acentúa la necesidad de una fuerte interoperabilidad en los procedimientos y de una mayor importancia de los ejercicios con participación de ambas estructuras.

La flexibilidad y la disponibilidad se convierten en dos parámetros fundamentales para garantizar el cumplimiento de toda la gama de misiones de la Alianza. Por ello se organizan dos tipos de fuerzas según su disponibilidad:

- Las Fuerzas de Alta Disponibilidad (HRF, *High Readiness Forces*), que pueden estar listas para su empleo en un período de hasta 90 días, teniendo en cuenta que, la parte de ellas integradas en la NRF, tendrán una disponibilidad de hasta 30 días.
- Las Fuerzas Baja Disponibilidad (FLR, *Forces of Lower Readiness*), que tienen un margen de disponibilidad de entre 91 y 180 días, por lo que normalmente se

¹²⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69718.htm

emplearán para apoyar y dar continuidad a fuerzas y cuarteles generales previamente desplegados.

Una combinación de fuerzas de ambos tipos constituye una Fuerza de Disponibilidad Graduada (GRF, *Graduated Readiness Force*), que se pone bajo mando y control de un GRF HQ. Una GRF cuenta con elementos terrestres, navales, aéreos, de operaciones especiales y de apoyo logístico, cuyas capacidades son garantizadas en cantidad y calidad por el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN a partir de contribuciones nacionales, multinacionales o propias de la Alianza.

Cada GRF HQ ejerce también el control sobre un Grupo de Apoyo Logístico Conjunto (JLSG, *Joint Logistic Support Group*) y un Grupo de Defensa NBQR Conjunto Combinado (CJ-CBRND-TF).

En cada operación de la OTAN se requiere, además, un cuartel general para cada uno de sus componentes (terrestre, naval y aéreo), con capacidad para ser desplegado en la zona de operaciones. Con este fin, la NFS cuenta con los siguientes cuarteles generales desplegables (también llamados mandos de componente):

Terrestres, con capacidad para el mando y control de un cuerpo de ejército (hasta 60 mil efectivos), pudiendo desplegar sus primeros elementos en el plazo de 10 días y los restantes hasta en 60 días¹²⁶:

HRF HQ del Cuerpo Aliado de Reacción Rápida	Reino Unido	Gloucester
HRF HQ del Cuerpo de Despliegue Rápido Germano-Holandés	Alemania	Munster
HRF HQ de Cuerpo de Despliegue Rápido	Italia	Solbiate
HRF HQ de Cuerpo de Despliegue Rápido	España	Valencia
HRF HQ de Cuerpo de Despliegue Rápido	Turquía	Estambul
HRF HQ del Cuerpo de Reacción Rápida	Francia	Lille
HQ del Cuerpo Desplegable	Grecia	Tesalónica

¹²⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50088.htm

HQ del Cuerpo Multinacional Noreste ¹²⁷	Polonia	Szczecin
HQ del Eurocuerpo ¹²⁸	Francia	Estrasburgo

Navales, con capacidad para el mando y control de una agrupación naval:

HRF HQ de las Fuerzas navales italianas	Italia
HRF HQ de las Fuerzas navales francesas	Francia
HRF HQ de las Fuerzas navales españolas	España
HRF HQ de las Fuerzas navales británicas	Reino Unido
HRF HQ de las Fuerzas de ataque y apoyo de la OTAN	Portugal

Aéreas:

La estructura de mando de la OTAN cuenta con un Componente Conjunto de Fuerzas Aéreas (JFAC) que proporciona el mando y control en operaciones. Esta capacidad solo está disponible actualmente en pocos países (Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido).

Otra capacidad aerotransportada de mando y control es la NATO *Airborne Early Warning & Control Force* (NAEW&CF), que proporciona vigilancia y gestión de la zona de operaciones y que puede actuar en cualquier lugar del mundo. Está previsto que próximamente este sistema sea complementado con el DARS, que proporcionará evaluaciones de la actividad aérea y de defensa contra misiles balísticos.

5.2.1. **Fuerza de Reacción de la OTAN (NRF)**

La NRF es una fuerza multinacional conjunta, es decir, con elementos terrestres, aéreos, navales y de operaciones especiales, dotada con materiales tecnológicamente avanzados¹²⁹. Tiene un alto nivel de disponibilidad, por lo que

¹²⁷ En proceso para transformarse en HRF.

¹²⁸ Este cuartel general tiene un estatus militar internacional diferente, que lo pone a disposición de la OTAN según las condiciones de un acuerdo técnico con el mando Aliado de Operaciones (ACO).

¹²⁹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm?

puede ser desplegada rápidamente en cualquier lugar del mundo. Su primer objetivo es reaccionar rápidamente frente a una crisis emergente, tanto en supuestos de defensa colectiva como en operaciones de gestión de crisis. El núcleo de esta Fuerza está formado por unidades y capacidades de los Estados miembros, pero en ella pueden integrarse elementos de Estados asociados.

Además de sus cometidos operativos, la NRF se concibe como un instrumento para mejorar la cooperación en los ámbitos de la formación y el adiestramiento, potenciando los ejercicios y optimizando el uso de la tecnología.

La decisión de desplegar la NRF se adopta por consenso político de los 28 Estados miembros de la Alianza en el seno del Consejo del Atlántico Norte.

La creación de la NRF fue una iniciativa adoptada en la cumbre de Praga (2002) donde se asumió que la OTAN ya no requeriría las grandes unidades propias de la Guerra Fría. Estas debían ser sustituidas por fuerzas más ágiles y robustas, con un alto grado de disponibilidad y preparación, para que la Alianza pueda afrontar las amenazas del siglo XXI. El concepto NRF fue aprobado a nivel ministerial en junio de 2003, alcanzó su capacidad operativa inicial en octubre de 2014 y la plena capacidad operativa en noviembre de 2006. En 2008 y 2010 se efectuaron algunas adaptaciones para facilitar la generación de fuerzas. En 2013, tras la cumbre de Chicago (2012), la NRF se convirtió en el núcleo de la Iniciativa de Fuerzas Conectadas.

Una de las decisiones más importantes que adoptó la Alianza en su cumbre de Cardiff (2014) para responder al contexto de seguridad en el este y en el sur de sus fronteras fue la necesidad de reforzar la NRF dotándola de una fuerza conjunta de muy alta disponibilidad (VJTF), que podría desplegarse, preferentemente en la periferia del territorio de la OTAN en un plazo extremadamente corto, representando la firme voluntad de la OTAN de actuar en el lugar adecuado y en el momento oportuno. Su componente terrestre se aproxima a los 5.000 efectivos, que se articulan sobre la base de una brigada multinacional compuesta por cinco batallones de maniobra. Algunos elementos de la VJTF deberán estar listos para desplegar en un plazo de 48 a 72 horas. Está previsto que seis países: Alemania,

España, Francia, Italia, Polonia y el Reino Unido se constituyan rotativamente en Nación-Marco para la activación de una VJTF con periodicidad anual.

Además de la VJTF, la NRF está integrada por otras fuerzas que reforzarían a la primera en caso de crisis de mayor entidad, completando un total de aproximadamente 30.000 efectivos. Este conjunto suplementario está compuesto por los siguientes elementos:

- Dos brigadas multinacionales con un nivel inferior de disponibilidad y de preparación.
- Un componente marítimo, compuesto por grupos navales permanentes de la OTAN (SNMG) y por grupos permanentes cazaminas de la OTAN (SNMCMG).
- Un componente aéreo (de combate y de apoyo).
- Fuerzas de operaciones especiales.
- Un equipo operativo de defensa NBQR.

En caso de que la NRF hubiera de ser desplegada para una operación, se le agregarían las capacidades necesarias para adaptarla al escenario (misión y entorno) en que sería empleada.

El mando operacional de la NRF (OHQ) se ejerce desde uno de los mandos conjuntos de la OTAN situados en Brunssum (Bélgica) y en Nápoles (Italia).

El “ciclo de vida” de cada NRF es de tres años, denominados respectivamente, de “*stand-up*”, de “*stand-by*” y de “*stand-down*”. El primer año se dedica a la generación de la fuerza, que tiene lugar en dos fases: el primer semestre para la preparación a nivel nacional, y el segundo, ya bajo control operativo de la OTAN, para la preparación del conjunto multinacional; a lo largo de estas se lleva a cabo el proceso de certificación de las unidades. En el segundo año, durante el cual debe mantener sus exigentes plazos de disponibilidad, permanece activada para responder a las misiones que se le puedan encomendar. El tercer año continúa en reserva, con un grado de disponibilidad inferior.

La fórmula de turno rotatorio es un factor determinante para contribuir progresivamente a la transformación de las fuerzas armadas aliadas, ya que exige un alto nivel de preparación y de interoperabilidad.

La estructura y la preparación de la NRF le permiten realizar, utilizando do el total o solo una parte de sus efectivos, un amplio catálogo de misiones, entre las que figuran la preservación de la integridad territorial, exhibiciones de fuerza, operaciones de apoyo a la paz, ayuda en caso de catástrofe y protección de infraestructuras vitales y de seguridad.

Puede encontrarse una información muy detallada sobre la NRF en la web del ARRC (*Allied Rapid Response Corps*)¹³⁰

5.3. ACTUAL ESTRUCTURA DE MANDO MILITAR DE LA OTAN (NCS)

La actual estructura de mando militar de la OTAN, multinacional y con alta capacidad de despliegue, se compone de los siguientes elementos principales¹³¹:

- Dos Mandos Estratégicos, el de Operaciones (ACO, *Allied Command Operations*), cuyo jefe es el SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*), y el de Transformación (ACT, *Allied Command Transformation*), cuyo jefe es el SACT. SACEUR, que es siempre un general de EEUU, ejerce el mando a través del SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers of Europe*) y es el presidente del Comité Militar de la OTAN, órgano que realiza el control estratégico militar de las operaciones. En SHAPE se integra una Célula militar de enlace con el Estado Mayor de la UE.
- Dos Mandos de Fuerza Conjunta (JFHQ, *Joint Force Headquarters*), cada uno de los cuales podrá ejercer el mando y control de una operación de gran envergadura, que, normalmente serían iniciadas haciendo uso de la NRF.
- Tres cuarteles generales específicos fijos, uno por cada componente (terrestre, naval y aéreo).
- Dos Centros de Operaciones Aéreas Combinados (CAOC, *Combined Air Operations Centre*).

La NCS alcanzó su capacidad operativa inicial en diciembre de 2013, dotándose de mayor agilidad para desplegar cuarteles generales para operaciones en zonas

¹³⁰ <http://www.rrc.nato.int/alliedrapidreactioncorps/page24121044.aspx>

¹³¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49608.htm

distantes o en el propio territorio de la Alianza. La reforma ha alcanzado también a las diferentes agencias, entre las que destacan:

- La Agencia de la OTAN de Información y Comunicación (NCIA).
- La Agencia OTAN de Apoyo (NSPA).
- La Organización para la Ciencia y la Tecnología (STO).

La reforma orgánica ha ido acompañada de una reforma de la gestión de los recursos humanos y financieros, que afectan a la programación, la transparencia, la responsabilidad financiera y el acceso a la información, con vistas a una gestión más eficaz y eficiente.

5.4. PROGRAMAS DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

A título orientativo, se presentan algunos de los principales programas cooperativos que actualmente dirige la OTAN:

Capacidad de trabajo en red de la OTAN (NNEC)¹³²

El programa NNEC proporciona a la Alianza la posibilidad de federar diversas capacidades, tanto civiles como militares (desde el nivel estratégico al táctico), mediante una infraestructura de sistemas de información. Junto a los avances tecnológicos que ofrece el nuevo concepto, se persigue también un cambio cultural para fomentar la interacción y el uso compartido de la información por todos los actores para lograr un completo conocimiento de la situación con el fin de adoptar decisiones más rápidas y eficaces.

La interconexión de las diferentes redes es la estrategia para alcanzar la superioridad de la información, que consiste en dar la información adecuada al actor indicado en el momento oportuno. La OTAN define este concepto como la ventaja operacional derivada de la aptitud para recopilar, procesar y difundir un flujo continuo de información al tiempo que se impide al adversario hacer lo propio.

¹³² http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_54644.htm?

Comunicaciones por satélite (SATCOM)¹³³

Este programa pretende dotar a la OTAN de unas capacidades avanzadas de comunicaciones vía satélite. Es desarrollado desde 2005 por un consorcio formado por Francia, Italia y Reino Unido y se espera su entrada en servicio antes de 2020. Comparado con la anterior generación de sistemas, incrementa sensiblemente sus capacidades, mejorando la comunicación de voz y datos con las fuerzas terrestres, navales y aéreas en cualquier lugar del mundo. El acceso de la OTAN a los segmentos militares de las comunicaciones de estos tres países queda garantizado por un memorándum de entendimiento.

Centros de excelencia de la OTAN (COE)¹³⁴

Son centros especializados en un área funcional, proporcionando un conocimiento experto y experiencia en un campo específico. Sus actividades están relacionadas con la formación y el adiestramiento del personal de los Estados miembros y de otros países asociados, con el desarrollo de doctrina y procedimientos normalizados y con los procesos de lecciones aprendidas. También contribuyen al desarrollo de capacidades, sobre todo mediante la experimentación de nuevos conceptos. A través de estas funciones, los COE tienen un papel importante en el aumento de la interoperabilidad.

Los COE no forman parte de la estructura de mando de la Alianza, aunque son coordinados por el ACT. Más bien forman una red cooperativa de apoyo basada en iniciativas nacionales o multinacionales, entre cuyas finalidades está el evitar duplicidades innecesarias.

Actualmente hay 24 COE, de los que 21 han sido ya acreditados por la OTAN.

Además de estos, existen otros programas sobre Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento Conjuntos (JISR)¹³⁵; transporte aéreo estratégico¹³⁶ y transporte marítimo estratégico¹³⁷.

¹³³ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50092.htm?

¹³⁴ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68372.htm?

¹³⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm?

¹³⁶ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50107.htm?

¹³⁷ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50104.htm?

6. EMPLEO DE CAPACIDADES EN OPERACIONES

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Desde el origen de la PCSD, la UE ha reconocido la importancia que, para el desarrollo de capacidades, tienen las lecciones aprendidas en sus misiones civiles y operaciones militares. De esta forma, la Unión y, especialmente el EEAS, sigue los postulados de la teoría del aprendizaje organizacional desarrollada a partir de la década de los setenta. Las metodologías y herramientas aplicadas en este proceso de aprendizaje han evolucionado al mismo tiempo que lo ha hecho la PCSD.

En el seno de las estructuras militares, el proceso de lecciones aprendidas se ha ido consolidando como un procedimiento operativo normalizado y una capacidad imprescindible para que la organización desarrolle su pleno potencial, teniendo en cuenta que la organización ha aprendido sólo cuando se han introducido cambios como consecuencia de un nuevo conocimiento. De esta forma se reduce el riesgo de repetir los errores y aumenta la probabilidad de repetir los aciertos. Para una política tan joven y dinámica como la PCSD, es esencial aprender de la experiencia, reflexionando sobre ella para mejorar la flexibilidad y la eficiencia en el planeamiento y la conducción de las futuras operaciones militares. Esta capacidad cobra aún mayor significación en tiempos de restricciones financieras (EUPAR, 2012: 12-13, 18).

Son numerosos los actores implicados en los procesos de aprendizaje, pero los tres más importantes son el EUMS, el CPCC y el CMPD. Las herramientas y procedimientos empleados son diferentes para las capacidades civiles y las militares, lo que pone de manifiesto la existencia de diferentes enfoques. El EUMS dirige el proceso para las operaciones militares y ha desarrollado un sofisticado enfoque integral, que incluye conceptos, estructuras y procedimientos. El CMPD y el CPCC hacen lo propio para las misiones civiles, aunque sus competencias no están perfectamente delimitadas. Tanto en los aspectos civiles como en los militares, lo fundamental es implementar satisfactoriamente las lecciones aprendidas.

La arquitectura del proceso de lecciones aprendidas en el empleo de las capacidades militares se ha ido construyendo desde la aprobación del ECAP en 2001. Este Plan de Acción Europeo de Capacidades atribuía al EUMC la responsabilidad de supervisar y evaluar la adquisición y planeamiento de las capacidades militares de la UE, fomentando aquellos aspectos de los procesos de lecciones aprendidas relacionados con los despliegues operativos (operaciones y ejercicios). A partir de 2003, cuando ya se dispone de procedimientos de gestión de crisis, el COPS, a través del EUMC, aparece como el órgano que debe iniciar la evaluación de las lecciones aprendidas en las operaciones militares (CUE, 2003c: 28).

Fue en 2007 cuando el EUMS introdujo y desarrolló su propio sistema interno de lecciones aprendidas basado en la experiencia del Centro de Análisis Conjunto de Lecciones Aprendidas de la OTAN (JALLC). El Proceso de Lecciones del EUMS (ELPRO, *EUMS Lessons Process*) se apoya en una aplicación informática (ELMA, *EUMS Lessons Management Application*), que implementa todas las fases y funciones del proceso y contiene una base de datos de lecciones aprendidas (CUE, 2007: 2).

Entre 2009 y 2010, el EUMS priorizó el desarrollo de un marco coherente para el empleo del ELPRO, centrándose en la calidad de las lecciones introducidas en el sistema, así como en el desarrollo completo del ciclo de aprendizaje mediante la supervisión y seguimiento de cada paso del proceso (EUPAR, 2012: 28).

El actual Concepto Militar de Lecciones Aprendidas de la UE fue aprobado en marzo de 2012 y afirma que la extracción de lecciones a partir las operaciones y ejercicios militares continuará siendo una parte esencial para la mejora y ampliación de la capacidad de la UE, y que proveer a la UE de lecciones militares ayuda a definir las necesidades de futuras capacidades y el desarrollo conceptual. Este concepto presta una especial atención a enlazar el proceso de lecciones más directamente con los proyectos de la UE (Plan de Desarrollo de Capacidades, Programa de Implementación del Desarrollo de Conceptos, planeamiento y conducción de actividades PCSD, etc); a enlazarlo, aplicando un enfoque integral, con otros instrumentos de la PESC y de la EDA, incluyendo la previsión de una base

de datos compartida de lecciones aprendidas y unos procedimientos comunes para desarrollar este proceso en el ámbito civil-militar (CUE, 2012b: 5-11).

Aunque en menor grado, esta misma evolución se ha observado en el proceso de lecciones aprendidas de las misiones civiles. La tendencia es a normalizar y formalizar el proceso hasta donde sea posible y en todos los niveles, centrando progresivamente el esfuerzo en las acciones que aseguran la difusión e implementación de las lecciones, tanto en los conceptos como en los procedimientos (EUPAR, 2012: 24).

En conjunto, el estudio sobre estos procesos de lecciones aprendidas encargado por el Parlamento Europeo en 2012, concluía que, a pesar de las mejoras realizadas, las lecciones aprendidas aún no se habían normalizado e integrado en el funcionamiento de las misiones y operaciones. Afirmaba que seguía faltando un “aprendizaje horizontal” como consecuencia de la cultura institucional y de la escasez de recursos. Además, se apreciaba que los documentos sobre lecciones aprendidas tendían a filtrarse y diluirse a medida que circulaban desde las misiones a las estructuras del EEAS en Bruselas, debido a la “sensibilidad” de algunos actores. Finalmente, se observaba la coexistencia en estos procesos de mecanismos formales e informales complementarios (EUPAR, 2012: 33).

El referido estudio del Parlamento Europeo analizaba sistemáticamente 21 misiones civiles (13) y operaciones militares (8) llevadas a cabo por la UE en el marco de la PCSD, desde su inicio en 2003 hasta 2012. En cada estudio de caso, se presentaban las lecciones identificadas y las lecciones eventualmente aprendidas, que se concentraban principalmente en torno a las siguientes materias:

Lecciones conceptuales, operacionales y procedimentales:

- Coordinación y coherencia de la operación.
- Cooperación internacional.
- Implementación del mandato.
- Personal (reclutamiento, entrenamiento y empleo).
- Adquisición de recursos.
- Presupuestación y financiación.

Lecciones políticas y estratégicas:

- Viabilidad del mandato.
- Enfoque integral.
- Evaluación del impacto.
- Contexto político local.

Nuestro propósito es extraer las principales conclusiones de este estudio en el conjunto de las operaciones militares.

6.2. OPERACIONES MILITARES Y LECCIONES APRENDIDAS

Desde 2003, la UE ha lanzado 12 operaciones militares, de las cuales 6 han finalizado y las otras 6 continúan activadas. 10 han sido terrestres y, de ellas, 2 se han realizado en Europa y 8 en África; las otras 2 han sido navales, en el Índico y en el Mediterráneo.

Seguidamente se presenta una breve descripción de algunas de ellas, que puede complementarse con los Cuadros 4.1 y 4.2.

6.2.1. Operación EUFOR *Concordia* (finalizada)

Se inició en marzo de 2003 por Acción Común 2003/92/PESC del Consejo de la UE¹³⁸, a petición del Gobierno de FYROM. Finalizó en diciembre de 2003. Se desarrolló en el territorio de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, especialmente en sus zonas fronterizas. Su finalidad fue contribuir a un entorno más seguro y estable para permitir la implementación del Acuerdo Marco de Ohrid (agosto 2001).

Fue la primera operación militar de gestión de crisis dirigida por la UE y recurrió a medios de la OTAN de acuerdo con los Acuerdos Berlín Plus. Concluyó

¹³⁸ <http://www.boe.es/doue/2003/034/L00026-00029.pdf>

dando paso a EUPOL *Proxima*, la primera misión de policía de la Unión (García Pérez, 2010: 46; EUPAR, 2012: 38).

Las lecciones aprendidas en esta operación están relacionadas con los siguientes aspectos (EUPAR, 2012: 38-39):

- a) Cooperación con la OTAN en el marco de los Acuerdos Berlín Plus. Aunque estos acuerdos funcionaron según lo previsto, aparecieron algunas dificultades en la transferencia de mando de la OTAN a la UE, sobre todo a la hora de compartir inteligencia, ya que los acuerdos sobre esta materia no estaban ultimados. Por otra parte, las estructuras de mando de la OTAN no eran las más adecuadas para la cooperación civil-militar. Finalmente, no se pudo establecer un contacto directo entre EUFOR y KFOR (Fuerza de la OTAN en Kosovo), sino a través del mando de las fuerzas de la OTAN en el sur de Europa (AFSOUTH).
- b) Coordinación con los esfuerzos de la UE en FYROM. En algunos momentos fue dificultoso coordinar las posiciones de EUFOR con las del Consejo, la Comisión y las de las autoridades locales. Aunque las relaciones interpersonales fueron adecuadas, los diferentes mandatos, los procedimientos burocráticos y los imperativos políticos impidieron una cooperación más estrecha entre todos los actores.
- c) Mecanismo de financiación de la operación. Esta área proporcionó las lecciones aprendidas más importantes. La principal carencia identificada fue la no disponibilidad de fondos para las fases de preparación y despliegue de la operación, que representan una parte significativa de los costes totales de la operación. Por otra parte, el cálculo de los costes comunes resultaba complejo y las negociaciones con terceros Estados participantes alargaban la toma de decisiones.

En síntesis, aunque de corta duración, las lecciones aprendidas en EUFOR *Concordia* tuvieron tres resultados importantes para las futuras misiones de la UE: en primer lugar, el establecimiento del mecanismo permanente *Athena* para financiar los costes comunes de las operaciones de la UE con implicaciones militares o de defensa, que se puso en práctica para la Operación *Althea*. En segundo lugar, la creación de la Célula de la UE en la OTAN (SHAPE) para aumentar

la transparencia y la coordinación operativa entre ambas organizaciones. Y en tercer lugar, la necesidad de aplicar un enfoque integral en el planeamiento y conducción de las operaciones militares de la UE. Por todo ello, Concordia sirvió como un indicador de que la UE estaba preparada para asumir mayores responsabilidades en la seguridad de los Balcanes, preparando así el camino a EUFOR *Althea* (EUPAR, 2012: 39-40).

6.2.2. Operación EUFOR *Althea* (en curso)

Se inició en diciembre de 2004 (Acción Común 2004/570/PESC del Consejo de la UE¹³⁹), recibiendo la transferencia de autoridad de la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN. La operación continúa actualmente, aunque en un contexto más restringido, ya que ha sido reconfigurado en cuatro ocasiones para adaptarse a la mejora de la situación; así, en 2007 se redujo a menos de un 30% de sus efectivos iniciales (Acción Común 2007/720/PESC del Consejo¹⁴⁰). Siempre ha actuado bajo mandato de la ONU.

Desde su origen, se ha desarrollado en Bosnia-Herzegovina.

Su finalidad inicial era asegurar el cumplimiento de los aspectos militares de los Acuerdos de Dayton y de París (1995) que pusieron término a la guerra civil. Además de proporcionar seguridad y estabilidad, colabora con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia en la detención de criminales de guerra, y colabora con la policía en la lucha contra el crimen organizado. Actualmente, proporciona asistencia militar a las fuerzas armadas bosnias, especialmente a través de la preparación y el desarrollo de capacidades; de esta forma, contribuye al proceso global de integración de Bosnia en la UE.

Al igual que *Concordia*, esta operación recurrió a medios de la OTAN (García Pérez, 2010: 46-47; EUPAR, 2012: 47).

Esta operación proporcionó algunas lecciones aprendidas en las siguientes áreas (EUPAR, 2012: 47-49):

¹³⁹ <http://www.boe.es/doue/2004/252/L00010-00014.pdf>

¹⁴⁰ <http://www.boe.es/doue/2007/291/L00029-00029.pdf>

- a) La fase de planeamiento. Se reveló la necesidad de mejorar el entrenamiento del personal destacado en la Célula de la UE en SHAPE y de tener en cuenta las relaciones entre el Representante Especial de cada Misión de la UE y la fuerza desde la fase de planeamiento de la operación. El resultado fue un documento del EUMC enfocado a las lecciones aprendidas durante la fase de planeamiento de EUFOR *Althea*.
- b) La coordinación y coherencia de los esfuerzos de la UE en Bosnia. La principal lección es que debe clarificarse tanto como sea posible las competencias de las autoridades civiles y militares en las áreas donde puedan solaparse. Esta necesidad es crítica en cuestiones como la lucha contra el crimen organizado, que generó tensiones entre la misión de policía de la UE (EUPM) y la EUFOR. La actuación del CPS es decisiva en esta coordinación.
- c) La ejecución de la operación militar. Esta cuestión fue objeto de un informe específico en 2007¹⁴¹, que remarcó la importancia de asegurar la realimentación de las lecciones aprendidas en las actividades de adiestramiento.
- d) Los acuerdos UE-OTAN. Se perfeccionaron aspectos como los costes compartidos, el intercambio de inteligencia y una mejor delimitación de los cometidos en las zonas de operaciones donde conviven operaciones militares de la OTAN y de la UE.

6.2.3. Operación *Artemis* (finalizada)

Se inició en mayo de 2003 a requerimiento de la ONU para apoyar de forma urgente el despliegue de la MONUC. Fue lanzada por la UE (Acción Común 2003/423/PESC del Consejo y posterior Decisión 2003/432/PESC del Consejo¹⁴²), bajo mandato de la ONU (RCS 1484 (2003)).

Finalizó en septiembre del mismo año, cuando se transfirió la responsabilidad a la misión de la ONU.

¹⁴¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14181-2007-REV-1/en/pdf>

¹⁴² <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:147:0042:0042:ES:PDF>

Se desarrolló en el territorio de la República Democrática del Congo, con especial atención a la región de Bunia.

Su objetivo principal fue contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y a la mejora de la situación humanitaria; asegurar la protección del aeropuerto y de los campos de refugiados de Bunia, contribuir a la seguridad y asegurar el desarrollo de las funciones del personal de la MONUC.

Fue la primera operación militar dirigida por la UE fuera del continente europeo y de forma completamente autónoma, es decir, sin recurrir a medios de la OTAN, y la primera de imposición de la paz (García Pérez, 2010: 47; EUPAR, 2012: 41).

En materia de lecciones aprendidas, la operación *Artemis* hizo algunas aportaciones importantes en las siguientes áreas (EUPAR, 2012: 41-43):

- a) Capacidad de reacción rápida. Esta operación fue paradigmática en cuanto a respuesta rápida, tanto en la decisión como en el planeamiento y despliegue. En sólo 3 semanas habían desplegado todas las tropas.
- b) Concepto de Nación-Marco. Con Francia como Nación-Marco, la operación validó este concepto en términos militares, no así en los aspectos políticos, debido a los intereses de Francia en la región. En el futuro, este concepto debería equilibrarse con una más amplia participación de Estados miembros.
- c) Alcance y duración de la operación. Estos aspectos de la operación fueron objeto de numerosas críticas, ya que la duración se limitó a tres meses y el área de despliegue a la región de Bunia; esto provocó un desplazamiento de la violencia hacia otras regiones limítrofes. En futuras operaciones habría que ampliar tanto la extensión como la duración de las operaciones si se pretendía alcanzar un impacto duradero en el conflicto.
- d) Recursos operativos. La lejanía de la zona de operaciones respecto a Europa puso de manifiesto algunas de los déficits de capacidad más importantes de la UE: el transporte estratégico, medios de comunicación a larga distancia, tecnologías de la información, inteligencia compartida y la interoperabilidad entre las fuerzas armadas europeas. Tampoco se dispuso de

una reserva estratégica, a pesar de que este aspecto se consideró importante.

- e) Enfoque integral y cooperación civil-militar. Algunos aspectos funcionaron correctamente, pero se criticó la falta de coherencia entre la gestión de crisis a corto plazo y los objetivos de construcción de la paz a largo plazo. Se consideró importante para el futuro la presencia de un representante civil junto al comandante de la operación.
- f) Cooperación ONU-UE y transferencia de autoridad. Aunque el enlace entre la operación de la UE y MONUC, la misión de la ONU, fue deficiente durante la fase de planeamiento y predespliegue, la cooperación sobre el terreno funcionó mucho mejor. Sin embargo, la transición de la UE a la ONU, una vez acabada la operación no fue satisfactoria: ninguno de los participantes en Artemis estuvo dispuesto a integrarse en MONUC y esto puso en riesgo la credibilidad de la misión. La recomendación de la ONU para futuros escenarios de este tipo fue que cuanto antes se dejara claro este aspecto.

La operación *Artemis* sirvió como modelo de referencia para el desarrollo del concepto EUBG, aunque hasta ahora no hayan sido utilizados, más por falta de voluntad política que por falta de idoneidad para las operaciones requeridas. Después de Artemis, la UE mejoró alguna de sus capacidades, como los sistemas de comunicaciones, y otras experimentaron un relanzamiento, como la interoperabilidad y el transporte estratégico. Por último, esta operación sirvió como catalizador para institucionalizar la cooperación entre la ONU y la UE en la gestión de crisis: antes de finalizar, se aprobó una declaración conjunta de ambas organizaciones con este propósito¹⁴³, que contemplaba un esfuerzo mayor en las áreas de planeamiento, entrenamiento, comunicación y lecciones aprendidas. Aunque la transferencia de autoridad entre una misión de la UE y otra de la ONU sigue siendo un reto, se han apreciado progresos en algunas operaciones posteriores como EUFOR Chad/RCA.

¹⁴³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/77348.pdf

6.2.4. Operación de Apoyo a AMIS II (finalizada)

Fue lanzada por la UE (Acción Común 2005/557/PESC del Consejo de la UE¹⁴⁴) en julio de 2005 en respuesta a una petición del presidente de la Comisión de la Unión Africana. Finalizó en diciembre de 2007.

Se configuró como una acción civil-militar en apoyo a la misión AMIS en Darfur (Sudán). Fue relevada por UNAMID, una misión conjunta entre la ONU y la Unión Africana a finales de 2007 (RCS 1769 (2007)). Su finalidad fue asegurar con eficacia y oportunidad la asistencia a la misión AMIS II de la Unión Africana, respaldando los esfuerzos políticos, militares y policiales de esta organización y ayudando a implementar el principio de que los propios africanos solucionen sus conflictos regionales.

Esta misión mixta contó con un componente civil y otro militar, que proporcionaron medios y equipos, capacidades de planeamiento y asistencia técnica, entrenamiento militar y policial a las fuerzas africanas, transporte táctico y estratégico (para 2000 efectivos de la Unión Africana) y observadores (EUPAR, 2012: 58).

Algunas lecciones aprendidas en esta operación fueron las siguientes (EUPAR, 2012: 58-59):

- a) Cooperación entre la UE y la Unión Africana. Para algunos observadores, el apoyo operativo y financiero de la UE fue insuficiente para asegurar la eficacia de AMIS II. Por ejemplo, la Unión Africana fue incapaz de pagar a sus soldados con regularidad. La coordinación operacional entre ambas organizaciones fue compleja debido a la multitud de actores en la zona, la falta de mecanismos de coordinación y la ausencia de una clara definición de los cometidos y competencias. Una de las conclusiones fue la necesidad de aumentar el apoyo financiero a la Unión Africana, eliminando ciertas restricciones. También se confirmó que las tropas africanas no requerían tanto entrenamiento en misiones de paz como se previó inicialmente, debido a su frecuente participación en misiones de la ONU. Una lección importante para la UE fue

¹⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0690&from=ES>

constatar que es mejor coordinar que apoyar una operación de la Unión Africana, pues permite una mayor influencia en la toma de decisiones, haciendo hincapié en la necesidad de una progresiva institucionalización de esta relación.

- b) Cooperación trilateral ONU-UE-OTAN. A pesar de las iniciativas para el intercambio multilateral de información, esta cooperación estuvo marcada por las duplicidades y los solapamientos. Esto aumentó los costes y complicó la ya de por sí limitada capacidad de absorción de recursos de la Unión Africana. Así, por ejemplo, tanto la OTAN como la UE enviaron equipos de enlace diferentes a la Unión Africana para coordinar el transporte aéreo, lo que en algunos casos se tradujo en apoyos logísticos paralelos.

Como resultado, esta operación impulsó el proceso de lecciones aprendidas en el ámbito del planeamiento y conducción de las actividades de apoyo de la UE, tanto para los instrumentos civiles como para los militares. En particular, proporcionó la base conceptual para el denominado “enfoque modular”, consistente en proporcionar ciertos componentes de una operación de las Naciones Unidas.

Estas medidas permitieron avances en la identificación de las diferentes modalidades de apoyo de la UE a operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, y, paralelamente, reforzaron las sinergias con la Unión Africana (EUPAR, 2012: 59).

6.2.5. Operación EUFOR RD Congo (finalizada)

Se inició en junio de 2006 atendiendo una solicitud de la ONU. Finalizó en noviembre del mismo año.

Fue lanzada por la UE (Decisión 2006/412/PESC del Consejo de la UE¹⁴⁵), bajo mandato de la ONU (RCS 1671 (2006)). De acuerdo con esta Resolución, sus objetivos fueron apoyar a la misión MONUC y a las autoridades locales durante el proceso electoral en la RD del Congo; contribuir a la protección de los civiles;

¹⁴⁵ <http://www.boe.es/doue/2006/116/L00098-00101.pdf>

contribuir a la protección del aeropuerto de la capital del país, y realizar operaciones de evacuación de civiles en peligro (García Pérez, 2010: 47; EUPAR, 2012: 72).

EUFOR RD Congo aportó algunas lecciones aprendidas en las siguientes áreas (EUPAR, 2012: 72-74):

- a) Preparación y planeamiento de la operación. Aunque la decisión de lanzar la operación de la UE se alcanzó rápidamente, no ocurrió lo mismo con el planeamiento temprano y el proceso de toma de decisiones. En esta fase se produjeron tensiones entre los Estados miembros y también con la ONU, relacionados con el mandato, la participación y el liderazgo. Esta situación produjo retrasos en el planeamiento militar y la falta de datos complicó el proceso de generación de fuerzas.
- b) Mando de la operación. La complejidad de la cadena de mando y el comandante de la operación recibieron algunas críticas, especialmente por dejar poca iniciativa al comandante de la fuerza. Por esto se recomendó una mejor definición de las competencias de este último.
- c) Marco temporal de la operación. Se apreció una cierta falta de flexibilidad en relación con el fin de la operación, que fue fijada para una fecha sin tener en cuenta las posibles incidencias en el proceso electoral. Aunque se recibieron recomendaciones para ampliar el mandato, se mantuvo la fecha de finalización prevista debido a las presiones de algunos Estados miembros.
- d) Cooperación ONU-UE. La atribución de responsabilidades en los diferentes niveles de las cadenas de mando de ambas organizaciones obstaculizó la comunicación y la coordinación en la toma de decisiones entre EUFOR y MONUC. También fue excesivamente complejo el sistema de apoyo de EUFOR a MONUC, debido a la divergencia en los procedimientos y faltó un acuerdo formal para regular el intercambio de información. En la revisión conjunta de la operación que se hizo una vez concluida, ambas organizaciones identificaron una serie de mejores prácticas y adoptaron medidas para cooperación más eficiente en futuras situaciones de crisis.

Como resultado de esta operación, la UE introdujo algunas reformas relacionados con la plantilla del EUMS, con la cualificación para ocupar determinados puestos y con la capacidad de planeamiento estratégico temprano. También se reforzaron los mecanismos de diálogo y consulta a diferentes niveles entre la UE y la Secretaría General de la ONU, y se introdujo un mecanismo específico de coordinación y cooperación en situaciones de crisis. Estas medidas permitieron mejorar sensiblemente la gestión conjunta durante la operación EUFOR Chad/RCA (EUPAR, 2012: 73-74).

6.2.6. Operación EUFOR Tchad/RCA (finalizada)

Se inició en enero de 2008 y finalizó en marzo de 2009 cuando fue relevada por una fuerza militar de la ONU (MINURCAT). Fue lanzada por la UE (Acción Común 2007/677/PESC del Consejo¹⁴⁶) bajo mandato de la ONU (RCS 1778 (2007)) y con el acuerdo de los gobiernos de ambos países.

Su zona de operaciones fue el este de Chad y el noreste de la República Centroafricana.

Sus objetivos principales fueron contribuir a la protección de la población civil, especialmente para permitir el regreso voluntario de refugiados y desplazados por el vecino conflicto en la región fronteriza con Darfur (Sudán); mejorar la seguridad de la zona de operaciones; facilitar la libertad de movimientos y el suministro de la ayuda humanitaria, y contribuir a la protección del personal, instalaciones y equipo de la ONU.

Esta operación exigió una estrecha coordinación con el dispositivo de observación y de ayuda humanitaria de NNUU desplegado en la región, así como un enfoque integral del paquete de medidas para estabilizar la región. Además, supuso un respaldo a la acción de la Unión Africana, facilitando su participación en el despliegue de la operación UNAMID II en Darfur (García Pérez, 2010: 48; EUPAR, 2012: 80).

¹⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0677&from=ES>

Se extrajeron una serie de lecciones aprendidas en las siguientes áreas (EUPAR, 2010: 81-84):

- a) La adecuación del mandato. Se identificaron desajustes entre la situación real en la zona de operaciones y el mandato de la operación, debidos, en parte al empleo de inteligencia desfasada. En ocasiones esto produjo que las capacidades y actividades de la fuerza fueran inadecuadas para los problemas de seguridad reales, problema que se trató de solventar casi a mitad de la operación.
- b) El diseño operacional. La operación se diseñó fijando una fecha de finalización en lugar de un estado final de la situación en la zona, lo cual restó credibilidad a un impacto duradero en el conflicto. Las lecciones aprendidas recomendaron perfeccionar el concepto de estado final deseado, enlazándolo con la transferencia de responsabilidad a otra misión (“modelo puente”).
- c) Los recursos (presupuesto, tropas y capacidades). Las dificultades debidas a la falta de consenso (Francia frente a Alemania y Reino Unido) para poner en marcha la operación mostraron la conveniencia de que el grueso de los costes, de los efectivos y capacidades fueran asumidos por al menos un Estado miembro (Francia proporcionó más de la mitad de los efectivos). Por otra parte, para solucionar algunas carencias (helicópteros de transporte) se recurrió al apoyo de terceros Estados (Rusia); las negociaciones fueron tan largas que los recursos llegaron poco antes de concluir la operación. En consecuencia, se identificó la necesidad de que los contribuyentes externos participaran en la operación desde la fase de planeamiento.
- d) La logística. Esta operación, la primera de la UE fuera del continente europeo representó un reto logístico sin precedentes para la UE que fue resuelto aceptablemente y del que se extrajeron varias lecciones. Una de ellas fue la importancia de adelantar todo lo posible el planeamiento logístico, para anticiparse a las carencias nacionales. Otra, las ventajas y los inconvenientes de que un Estado liderara el dispositivo logístico sin una voluntad política clara de asumir todas las cargas de este rol; esto lleva a la necesidad de definir con precisión lo que la nación-líder puede y no puede proporcionar. Una tercera lección fue la necesidad de una mayor mutualización y centralización del apoyo

logístico entre los Estados miembros para aumentar la relación coste-eficacia de las operaciones. Finalmente, aumentó el conocimiento de las ventajas y desventajas de la externalización logística; entre las primeras, la reducción de los efectivos militares necesarios; entre las segundas, el aumento de los costes y la reducción de la flexibilidad y de la disponibilidad ante circunstancias imprevistas.

- e) Inteligencia. Fue una de las debilidades identificadas en esta operación, especialmente en su dimensión cooperativa. Las estructuras de inteligencia de la UE no permitieron disponer a un conocimiento detallado, global y común de la zona de operaciones desde el exterior debido a las carencias en inteligencia de imágenes, humana y de señales. La adquisición de inteligencia de la zona debería iniciarse tan pronto como fuera posible y apoyarse en otras fuentes externas, incluyendo agencias no europeas, ONG, centros de pensamiento, académicos y otras fuentes. Así mismo, se reveló la necesidad de aumentar la información compartida entre las células nacionales de inteligencia y las estructuras europeas, así como de facilitar el acceso directo a estos recursos comunes (INTCEN, SATCEN, EUMS) incluso desde el FHQ.
- f) Enfoque integral y coordinación civil-militar. En este aspecto se produjeron avances significativos, en parte debido a la implicación de la Comisión desde las primeras fases del planeamiento. Sin embargo, existieron dificultades para mantener esta cooperación en la zona de despliegue debido a los trámites burocráticos. Tampoco fue plenamente satisfactoria la relación con las ONG. En conjunto, la operación aportó nuevas referencias y pautas para la cooperación civil-militar en futuras misiones. Uno de los aspectos a los que se prestó una atención especial fue la protección de mujeres y niños frente a la violencia de género.
- g) Déficit en la coherencia de la estrategia política. El mandato de EUFOR fue deliberadamente separado del contexto político global y esto llevó a la ausencia de objetivos comunes claros en política exterior. Para las futuras operaciones sería necesaria una mejor coordinación de todos los actores políticos relevantes al comienzo y durante la ejecución.
- h) Cooperación ONU-UE y transferencia de responsabilidad. Se produjeron avances en este ámbito de cooperación, aunque las diferencias en las

prioridades, en las culturas organizacionales, en los calendarios de despliegue y en el apoyo logístico mermaron la eficacia de algunas actuaciones. La transición entre EUFOR y MINURCAT fue un proceso dificultoso debido a la falta de sincronización entre el despliegue de la ONU y la retirada de la UE, que tuvo que evitar déficits en la seguridad. Para mejorar esta transición, su planeamiento debe iniciarse desde el principio de la operación. Otra lección fue la necesidad de mejorar el intercambio de información ONU-UE a través de ejercicios más frecuentes y sistemáticos.

En síntesis, la operación EUFOR Tchad/RCA sirvió como catalizador para reforzar los acuerdos institucionales, para compartir recursos y para armonizar capacidades. Entre sus resultados hay que señalar la creación del CMPD para mejorar el planeamiento integrado de las capacidades de la UE, la actualización del CDP y la reactivación de algunas iniciativas para el desarrollo de capacidades, como el EATC. En lo relativo al apoyo logístico, a raíz de esta experiencia la EDA estableció la Plataforma Europea de Apoyo Logístico de Terceras Partes (TPLS) para promover el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas con el fin de desarrollar en enfoque más cooperativo de la contratación en apoyo a las operaciones de gestión de crisis. Por último, esta operación estimuló el debate sobre la reforma del mecanismo *Athena* y sobre el empleo de los EUBG, aunque sin resultados significativos.

6.2.7. Operación EUFOR RCA (finalizada)

La UE lanzó esta operación en abril de 2014 (Decisión 2014/73/PESC del Consejo de la UE¹⁴⁷, ampliada por la Decisión 2014/775/PESC¹⁴⁸), autorizada por la ONU (RCS 2134 (2014)). Se desarrolló especialmente en la región de Bangui (República Centroafricana).

Su finalidad fue proporcionar apoyo temporal para lograr un entorno seguro y estable antes de transferir la responsabilidad a los socios africanos. La fuerza

¹⁴⁷ <http://www.boe.es/doue/2014/040/L00059-00062.pdf>

¹⁴⁸ <http://dgm-spain.com/DocumentosMercanciaspeligrosas/L00017-00018.pdf>

contribuyó a los esfuerzos internacionales para proteger a la población civil y permitir el suministro de ayuda humanitaria.

Las palabras de la Alta Representante Catherine Ashton expresan claramente el objetivo y el contexto de este tipo de operaciones: "*We have reacted swiftly to the serious crisis in the Central African Republic. We are using all the tools at our disposal, from humanitarian assistance to political support for the transition, to our long-term development cooperation. But the absolute priority is to protect the civilian population from any further violence, to ensure that the people of the Central African Republic can live without fear and start rebuilding their country, and to make sure that humanitarian aid can be provided. EUFOR RCA will deploy as soon as possible to back the remarkable efforts of France and our African partners*"¹⁴⁹.

Esta operación es un buen ejemplo de la aplicación de un enfoque integral en la gestión de crisis, teniendo en cuenta las dimensiones de seguridad, estabilización, ayuda humanitaria, preparación para una recuperación sostenible y consideración del impacto global de la crisis a escala regional¹⁵⁰.

6.2.8. Operación *Atalanta* o EUNAVFOR Somalia (en curso)

La operación *Atalanta* se decidió en noviembre de 2008 (Acción Común 2008/851/PESC)¹⁵¹, en apoyo a las Naciones Unidas (RCS 1816 (2008)), convirtiéndose en la primera operación militar naval ejecutada por la UE. Sucesivas resoluciones de la ONU y decisiones de la UE han ido prorrogando esta operación, cuya finalización está prevista en diciembre de 2016.

Se desarrolla frente a las costas del Cuerno de África (sur del Mar Rojo y Golfo de Adén) y en el Océano Índico occidental.

Su finalidad es proteger a los barcos que transportan ayuda humanitaria para los desplazados en Somalia, vigilar las actividades pesqueras, y contribuir a la disuasión, prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada en

¹⁴⁹ http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm

¹⁵⁰ http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140722_01_en.pdf

¹⁵¹ <http://www.boe.es/doue/2008/301/L00033-00037.pdf>

las costas de Somalia, objetivo compartido por otras dos misiones internacionales simultáneas: una de la OTAN y un combinado multinacional (García Pérez, 2010: 48).

Los actos de piratería constituyen una de las manifestaciones del crimen organizado y tienen un gran impacto en el comercio internacional y en la seguridad marítima, así como en la seguridad de los países de la región. La fuerza naval es uno más de los instrumentos que contribuyen a un enfoque integral para combatir esta amenaza.

6.2.9. EUNAVFOR MED (en curso)

Se inició en mayo de 2008 (Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo¹⁵²) para afrontar la emergencia humanitaria creciente generada en el Mediterráneo por los flujos masivos de inmigrantes, con una considerable pérdida de vidas humanas. Su duración inicial es de 12 meses.

Su objetivo principal es interrumpir la actividad clandestina de las redes de contrabando y transporte ilícito de personas en las zonas central y sur del Mediterráneo, y su prioridad evitar que se produzcan más muertes en el mar.

La actuación de esta fuerza se enmarca en el enfoque integral de una acción con objetivos políticos, estratégicos, humanitarios y militares.

6.2.10. EUTM Somalia (en curso)

Se decidió en abril de 2010 (Decisión 2010/96/PESC del Consejo¹⁵³, ampliada por Decisión 2011/483/PESC¹⁵⁴) como una operación de entrenamiento militar de las fuerzas de seguridad somalíes para apoyar al Gobierno Federal de Transición y a las instituciones de Somalia.

¹⁵² <http://www.boe.es/doue/2015/122/L00031-00035.pdf>

¹⁵³ <http://www.boe.es/doue/2010/044/L00016-00019.pdf>

¹⁵⁴ <http://www.boe.es/doue/2011/198/L00037-00038.pdf>

La fase inicial de la operación (aproximadamente 1 año) se llevó a cabo en campos de entrenamiento de Uganda, en estrecha colaboración con las fuerzas armadas de este país, y permitió entrenar a más de 4.000 cuadros de mando somalíes. La siguiente fase se concentró en desarrollar el mando y control y otras capacidades especializadas (policía militar, cooperación civil-militar, inteligencia, ingenieros, protección de civiles, derecho internacional), buscando la autonomía de las fuerzas de seguridad somalíes (EUPAR, 2012: 98).

A partir de 2013, se inició un tercer mandato con un cambio significativo en sus objetivos, pues, junto al entrenamiento, se incluyó el asesoramiento estratégico a las autoridades somalíes, con una célula en Mogadiscio (Somalia). En 2014, el cuartel general de la operación y todo el contingente se desplazaron desde Uganda a Mogadiscio, donde se desarrollan todas las actividades y donde se mantiene una relación más directa con las autoridades del Ministerio de Defensa somalí, que incluye el asesoramiento en el desarrollo de capacidades militares.

Esta operación trabaja en cooperación con la misión AMISOM de la ONU y con otros actores que operan en la región, contribuyendo a una estrategia global de reforma del sector de seguridad en Somalia¹⁵⁵.

¹⁵⁵ http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf

Capítulo 5

Conclusiones

1. Consideraciones previas

A lo largo de este trabajo hemos ensayado una aproximación a la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE), con un enfoque centrado en las capacidades militares. Nuestro propósito, puesto de manifiesto en la *Introducción*, es analizar la “*coherencia*” entre los elementos que definen las decisiones políticas, estratégicas y de capacidades de la Unión y el desarrollo efectivo de capacidades militares que se ha llevado a cabo durante los quince años considerados. Este período abarca toda la existencia de la Política Común de Seguridad y Defensa¹⁵⁶ (PCSD) por lo que aspira a ser un estudio completo de lo que hasta el momento se ha desarrollado en este ámbito.

A efectos metodológicos, después de tomar en consideración el marco teórico propuesto, las decisiones de la UE que afectan a las capacidades militares se han

¹⁵⁶ En su origen se denominó Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de enero de 2009), empezó a usarse la denominación actual, sin que se produjera un cambio sustancial en su contenido.

agrupado en cinco bloques, a los que se ha dado la consideración de “variables independientes”. Estas variables, referidas a la UE, se han tratado básicamente en los capítulos 2 y 3, y son:

- 1) La Política Común de Seguridad y Defensa.
- 2) La Visión-Misión estratégica.
- 3) Los Objetivos de capacidades.
- 4) Los Recursos económicos y financieros.
- 5) La Base industrial y tecnológica de la defensa.

Las capacidades militares desarrolladas en el ámbito de la UE, consideradas en sentido amplio, es decir incluyendo los aspectos conceptual, institucional, organizativo, etc, se han tratado en el Capítulo 4 y se han identificado con la “variable dependiente”.

Valorar la coherencia requiere una comparación entre las decisiones y las realizaciones, es decir entre las variables independientes y la dependiente. Cada una de estas variables está definida por un conjunto de diversos elementos, que serán, en estas conclusiones, los términos que se comparen, atendiendo fundamentalmente a los aspectos cualitativos. A partir de las coherencias o incoherencias parciales, pretendemos extraer una conclusión final que responda a las preguntas de investigación planteadas en la sección introductoria.

Cuando sea conveniente, la coherencia se valorará indirectamente a través de otros dos instrumentos: la “*convergencia*” y la “*complementariedad*”. Valorar la convergencia y la complementariedad supone determinar la eficacia del proceso de aproximación de las políticas, estrategias y capacidades del conjunto de los Estados miembros entre sí y con respecto a los modelos impulsados por la Unión y por la OTAN. Asumimos que todo lo que favorezca la convergencia y la complementariedad, favorecerá la coherencia.

Para sistematizar la exposición, se presentan a continuación las conclusiones extraídas de la comparación de la variable dependiente con cada una de las cinco variables independientes.

2. Conclusiones derivadas de la Política Común de Seguridad y Defensa

Los principales elementos de esta primera variable independiente se han identificado en el capítulo 2, a partir de los Tratados constitutivos de la UE. En su análisis, vamos a considerar los siguientes grupos:

- Los actores que participan en la PCSD.
- El ámbito material de la PCSD.
- Las instituciones e instrumentos al servicio de la PCSD.

Los actores que participan en la PCSD

En su nivel más alto, los actores de la comunidad internacional que participan en la definición y desarrollo de la PCSD son la propia UE y sus Estados miembros, a los que habría que añadir la Alianza Atlántica por su influencia directa en las políticas de defensa nacionales y en la propia política común. El TUE hace referencia explícita a todos estos actores.

En el ámbito de la UE, la PCSD es una política común gestionada según un modelo intergubernamental, no comunitario. Este modelo impone la unanimidad como fórmula básica en la toma de decisiones y sitúa en el Consejo Europeo y en el Consejo la responsabilidad principal de definir y de desarrollar esta política, respectivamente. La Comisión y el Parlamento Europeo están asociados al desarrollo de la PCSD, con un papel cada vez más relevante. La Comisión porque, en el desarrollo de las capacidades militares, tienen una gran incidencia las políticas industriales y comerciales que afectan al mercado de la defensa europeo, así como las políticas de investigación y desarrollo tecnológico. Estas políticas se encuentran en la esfera de competencias de la Comisión, pues son de naturaleza comunitaria, aunque con ciertas limitaciones. La función de aprobación de los presupuestos y la función de control de las políticas de la Unión, entre ellas la PCSD, que lleva a cabo el Parlamento Europeo, proyectan sobre este órgano un papel cada vez más relevante, que debe ser tenido en cuenta para valorar la coherencia entre sus actuaciones y las del Consejo y la Comisión.

Dado que la PCSD forma parte integrante de la PESC y es, por lo tanto, uno de los instrumentos de la acción exterior de la UE, su dirección ejecutiva recae en el

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad. La condición de Vicepresidente de la Comisión que va asociada a este cargo es una medida que favorece la coherencia en todas las políticas que influyen en el desarrollo de las capacidades militares. La unidad de mando en esta figura favorece la coherencia en la toma de decisiones, especialmente en las que afectan al empleo de las capacidades con un enfoque integral. Su papel es también relevante para asegurar la coordinación de todos los organismos e instrumentos civiles y militares que participan en el desarrollo de la PCSD, así como en la formulación de propuestas al Consejo. En consecuencia, la figura del Alto Representante ha ido ganando en atribuciones para mejorar la coherencia entre todos los aspectos e instrumentos que afectan a la acción exterior y a la seguridad de la Unión, incluyendo la PCSD.

El papel de los Estados miembros en la PCSD es esencial y condiciona fuertemente su desarrollo efectivo. De acuerdo con el TUE, los principios para el desarrollo de esta política son la solidaridad política mutua de los Estados miembros, la identificación de los asuntos que presentan un interés general y la consecución de una convergencia cada vez mayor en la actuación de los Estados miembros, con espíritu de lealtad. Aplicados a las capacidades operativas de la PCSD, estos principios implican que estarán basadas en los medios civiles y militares proporcionadas por los Estados miembros, capacidades que los propios Estados se comprometen a mejorar progresivamente. Esta aplicación tiene un carácter voluntario; no participar en la PCSD es también una opción, como en el caso de Dinamarca. Más aún, el propio TUE establece que las disposiciones relativas a la PCSD se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

En este contexto, que parece buscar un equilibrio entre la solidaridad inter-Estados y la soberanía nacional, es importante reiterar que, según el TUE, , los Estados miembros deben perseguir sistemáticamente la convergencia en el ámbito de su acción exterior, buscando definir un enfoque común de sus políticas nacionales y una acción concertada en todos los foros internacionales donde participen. Este enfoque convergente se viene manifestando en las más recientes estrategias de seguridad nacionales, donde se advierte una mayor aproximación en

la percepción de los riesgos y amenazas, y en la definición de los objetivos y líneas de acción estratégicos. La convergencia de los Estados miembros se aprecia también en el proceso generalizado de transformación de las fuerzas armadas europeas que se ha operado tras el fin de la Guerra Fría y que se ha manifestado fundamentalmente en la reducción de efectivos, en la concentración del poder militar nacional en determinadas unidades, generalmente proyectables y de respuesta rápida, y en la progresiva transnacionalización de la defensa.

En efecto, la PCSD ha funcionado como un instrumento para estimular una convergencia creciente entre los Estados miembros sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Sin embargo, estos principios han demostrado dos puntos débiles. Por un lado, la expresión concreta de la “solidaridad política mutua” tiene un carácter voluntario y potestativo para los Estados miembros, de forma que no están obligados siquiera a unos compromisos mínimos en beneficio del conjunto. Por otro, la búsqueda de la convergencia no se ha llevado a cabo de forma sistemática y sostenida, estableciendo objetivos comunes como se ha hecho en el caso de las políticas comunitarias de la Unión. En este sentido, el TUE es extremadamente respetuoso con este ámbito de la soberanía nacional, hasta el punto de que, a veces, puede restar credibilidad y eficacia a la PCSD al no garantizar la unidad de acción de todos los Estados miembros.

En todo caso, aunque los Estados miembros asuman un compromiso, este solo será verificable si existen unos órganos y unos procedimientos para evaluar la mejora progresiva de las capacidades militares. Este aspecto ha recibido una atención creciente en los sucesivos planes y mecanismos de desarrollo de capacidades de la Unión, que han permitido compartir el conocimiento sobre las capacidades militares de todos los socios, sobre sus proyectos y, también, sobre sus carencias y necesidades. La evaluación periódica de estas carencias, referidas a un catálogo común de necesidades o requisitos de la Unión en relación con los objetivos de capacidades globales, ha supuesto un avance considerable en la convergencia de los planes nacionales y ha reforzado la necesidad de un órgano como la Agencia Europea de Defensa. En este punto, se aprecia una creciente coherencia en la actuación de la Unión.

Como ya se ha dicho, el TUE establece que la PCSD no afectará a los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el ámbito de la OTAN, afirmando que la Alianza continuará siendo el fundamento de la defensa colectiva y el marco de su ejecución para los aliados.

Más allá de este respeto institucional de la UE a los compromisos adquiridos con la OTAN por sus Estados miembros, está el reconocimiento mutuo de que la relación entre ambas organizaciones debe entenderse como una asociación estratégica, sustentada sobre valores compartidos y orientada a la seguridad mundial. La posición de liderazgo de los EEUU en la OTAN ha conducido, sin embargo, a la necesidad de afirmar reiteradamente que esta asociación ha de ser más equilibrada, sin competencia, y respetuosa con las respectivas autonomías y con las divergencias estratégicas que pudieran producirse.

En una relación entre dos organizaciones que comparten el 80% de sus miembros es difícil evitar las duplicidades, teniendo en cuenta que también se comparten las capacidades. La coordinación de sus actuaciones, sobre una base de transparencia, complementariedad y refuerzo mutuo, se convierte entonces en una necesidad vital que, al mismo tiempo, condiciona el desarrollo de la PCSD, especialmente cuando el vigente Concepto Estratégico de la Alianza (2010) afirma que la seguridad de todos sus miembros es indivisible, y que la OTAN sigue siendo el “único e indispensable foro de consulta transatlántica para todas las cuestiones que afectan a la integridad territorial, a la independencia política y a la seguridad de sus Estados miembros”. En sentido inverso, aunque la OTAN reconoce que la UE es un socio “único y esencial”, no parece que esté muy condicionada por la evolución de la PCSD. En síntesis, la UE se adapta a la OTAN y no al revés.

El desarrollo de las relaciones entre la UE y la OTAN desde la puesta en marcha de la PCSD ha sido coherente con este planteamiento. La declaración conjunta de ambas organizaciones (2002) y los acuerdos Berlín Plus (2003) materializan los diferentes aspectos de esta interdependencia, cuyo fin último desde el punto de vista de las capacidades militares es el acceso de la UE a los recursos comunes de la Alianza, para emplearlos en operaciones de gestión de crisis bajo mandato de la Unión. Estos mecanismos, junto con un espíritu de diálogo permanente y una

convergencia de sus conceptos estratégicos, son indicadores de coherencia con las decisiones adoptadas, pero la ausencia de una posición común de la UE en el seno del Consejo del Atlántico Norte, junto con el escaso uso que se ha hecho en la práctica de los acuerdos Berlín Plus y la duplicidad que se advierte en algunas iniciativas de desarrollo de capacidades (*Pooling and Sharing* y *Smart Defence*) sugieren que la consecución de esta coherencia y complementariedad presenta dificultades en la práctica.

El ámbito material de la PCSD

Desde que se instituyó la UE, los sucesivos Tratados han dejado claro que la PCSD forma parte integrante de la PESC, a cuyos objetivos se refiere su aplicación. El primer objetivo de la acción exterior de la Unión es defender los valores, los intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión. En este marco, la finalidad de la PCSD es proporcionar a la PESC una capacidad operativa para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Esta referencia a las Naciones Unidas es una constante en todo el desarrollo político, estratégico y doctrinal de la PCSD.

A pesar de su indiscutible vinculación a la PESC, también se afirma en los artículos 24 y 42.2. del TUE que la PCSD incluye la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión que conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. Este enunciado podría interpretarse como una contradicción en sus términos. Con esta redacción, la Unión, cuya PESC abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, parece trazar una hoja de ruta hacia la defensa común.

Parece lógico que una “política común de defensa” debería incluir los aspectos estratégicos relacionados con la disuasión y la defensa colectiva, tareas que no pueden limitarse a las misiones de gestión de crisis y prevención de conflictos en el exterior a las que actualmente se restringe el marco de actuación de la PCSD. La inclusión de la cláusula de solidaridad y de la cláusula de ayuda mutua en el TUE puede interpretarse como un avance hacia esa política común de defensa, pero

hasta el momento la actuación de la UE en el marco de la PCSD no ha reflejado esta intencionalidad, lo que podría computarse como una incoherencia en el núcleo de la propia PCSD, como es su ámbito material.

Una política común de defensa debería atender a un conjunto de áreas de trabajo, como las relacionadas con el personal, material y equipamiento, infraestructura, preparación y adiestramiento, relaciones exteriores y cultura de defensa. Prácticamente todas ellas están siendo atendidas en mayor o menor medida por la PCSD, por lo que, en su opción más elemental, bastaría con incluir las tareas de disuasión y defensa colectiva para que la PCSD diera paso a una política común de defensa. Atendiendo a la literalidad del artículo 42.2, parece significativo que el TUE no exija la unanimidad del Consejo para adoptar una política común de defensa, pero sí para una “defensa común”, además de la decisión de los Estados miembros “de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Una lectura en clave de coherencia, podría llevarnos a la conclusión de que la PCSD estuviera preparando el terreno para una política común de defensa cuya aprobación no requeriría la unanimidad. Pero esta interpretación no parece acertada. Tomando como punto de partida la situación actual de la PCSD, la evolución hacia una política común de defensa requeriría un mayor grado de convergencia en la definición de las políticas de defensa nacionales de los Estados miembros, y, posiblemente, la creación de un “Comisario de Defensa” de la UE, separando sus funciones de las que actualmente desempeña el Alto Representante. Esta transformación exigiría una reforma orgánica, en la que los elementos asociados a la PCSD, como la Agencia Europea de Defensa y otros de nueva creación, deberían pasar a depender del nuevo “Comisariado”. Tales reformas tienen el suficiente calado para necesitar una decisión por unanimidad del Consejo Europeo.

Una política común de defensa coherente requeriría una reformulación de la configuración interna de la OTAN, donde la posición de los Estados miembros debería estar representada por la UE de forma unitaria. La nueva OTAN estaría formada por dos pilares, los EEUU y la UE, junto con otros socios de menor entidad, que, con la composición actual serían Albania, Canadá, Islandia, Noruega y Turquía.

Retornando a la vinculación de la PCSD a la acción exterior, las misiones generales que, fuera del territorio de la Unión, pueden acometerse con las capacidades al servicio de esta política común son las siguientes:

- Actuaciones conjuntas en materia de desarme.
- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares.
- Misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.
- Lucha contra el terrorismo integrada en cualquiera de las misiones anteriores y, particularmente, mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

Las operaciones militares conducidas por la UE desde el año 2003 en el marco de la PCSD han tenido coherencia con estas misiones genéricas, aunque, en general, han sido de pequeña entidad, en conflictos de baja intensidad y con un número relativamente reducido de Estados miembros participantes.

No debemos perder de vista que la defensa de la integridad territorial, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad nacional es una competencia de responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro. No obstante, el Tratado de Lisboa introdujo la cláusula de ayuda mutua y la cláusula de solidaridad, que obligan a los Estados miembros a prestarse ayuda y asistencia en caso de ataque o catástrofe en el territorio de alguno de ellos. Una redacción más coherente del TUE debería de incluir las tareas derivadas de ambas cláusulas entre las misiones asumidas por la PCSD, lo que obligaría a suprimir la referencia del artículo 42.3 en el sentido de que los medios a disposición de la PCSD se emplearán exclusivamente en misiones fuera de la Unión.

En este punto, es pertinente referirse a las misiones fundamentales que desarrolla la OTAN. Según su Concepto Estratégico estas tareas son la defensa colectiva, la disuasión, la gestión de crisis, la prevención de conflictos, y la seguridad cooperativa. Como puede verse, las tres últimas coinciden con las de la

UE, por lo que la coordinación resulta imprescindible. La coherencia con el principio de complementariedad y de refuerzo mutuo reclama una delimitación clara del reparto de tareas entre ambas organizaciones, que en la práctica se viene resolviendo caso por caso, sobre la base de un diálogo permanente.

Las instituciones y los instrumentos de la UE al servicio de la PCSD

Como ya se ha dicho, dentro del entramado organizacional de la UE, la institución que define y desarrolla la PCSD es el Consejo en su formato de Asuntos Exteriores. Los ministros de defensa participan en esta formación cuando se tratan asuntos relacionados con sus competencias. La actuación del Consejo está enmarcada en los intereses estratégicos, los objetivos y las orientaciones generales de la PESC, que son definidos por el Consejo Europeo. Esta formación del Consejo está presidida por el Alto Representante, que dirige toda la estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Entre los órganos de esta compleja organización se encuentran los que llevan a cabo el planeamiento y la ejecución de la PCSD. La UE heredó algunos de estos órganos de la extinta UEO, tales como el Centro de Satélites o el Instituto de Estudios de Seguridad, pero los más relevantes desde el punto de vista de la toma de decisiones se han creado después de la puesta en marcha de la PCSD, entre ellos, el Comité Militar y el Estado Mayor. Esta estructura que se ha generado constituye uno de los indicadores de coherencia más importantes, pues confirman la resolución de la Unión para dotarse de los instrumentos necesarios, reflejando en su composición el enfoque integral que está en la base de su empleo.

Entre estos órganos, la última versión del TUE ha concedido una singular relevancia a la Agencia Europea de Defensa (EDA), situándola en el centro de la definición y del desarrollo de las capacidades de defensa de la Unión. La pertenencia a la EDA tiene carácter voluntario y, en su seno, los Estados miembros pueden configurar agrupamientos de geometría variable para desarrollar diferentes proyectos en función de sus intereses.

La creación de la EDA ha sido uno de los avances más relevantes en el desarrollo de la PCSD y un paso decisivo hacia una eventual política común de

defensa. Sus funciones, que incluyen no solo la adquisición, sino también la definición de las capacidades, son uno de los activos más importantes y con mayor trascendencia de la UE. Todo ello convierte a la EDA en un órgano fundamental para asegurar la coherencia en el desarrollo de las capacidades militares de la Unión, más aún si tenemos en cuenta que todos los Estados miembros (excepto Dinamarca) forman parte de su Comité de Dirección.

La posibilidad de generar proyectos de geometría variable dentro de los objetivos comunes del Plan de Desarrollo de Capacidades de la Unión es coherente con una política de armonización de las políticas de defensa nacionales y una fórmula imprescindible para que, en esta etapa de transición, donde sus posiciones de partida son tan diferentes, cada Estado miembro pueda acomodarse a sus posibilidades.

3. Conclusiones derivadas de la Visión-Misión estratégica

Los principales elementos de esta variable se han identificado en el capítulo 2, tomando como referencia fundamental la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003 y revisada en 2008. Para facilitar la extracción de conclusiones, estos elementos se articulan en los siguientes grupos:

- El papel de actor global de la UE
- Los objetivos estratégicos
- Las líneas de acción estratégicas
- La percepción de amenazas
- Los escenarios de actuación de la UE

El papel de actor global de la UE

El punto de partida de esta variable es la visión que la UE tiene de sí misma como “actor global”, dispuesto a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial. Esto implica pensar a escala mundial y actuar a escala local, en función de las posibilidades y de las prioridades. Un actor de este nivel necesita desarrollar su autonomía estratégica mediante una política exterior, de seguridad

y de defensa, dotada de las capacidades necesarias para alcanzar sus objetivos. En consecuencia, existe coherencia entre la visión de actor global (gran potencia) y la decisión de dotarse de la PCSD. La cuestión que se plantea seguidamente es la definición y dimensionamiento de los instrumentos para ejercer su influencia (poder) a escala mundial.

Su identidad como actor global se revela a través de un enfoque estratégico basado en el concepto de “seguridad humana” y en el principio de la “responsabilidad de proteger”. Ambos conceptos, de indudable validez ética y política, son difíciles de llevar a la práctica en todos los casos y no tienen aún suficiente desarrollo jurídico y doctrinal.

En este contexto, el Servicio Europeo de Acción Exterior, aún con carencias importantes, es, en conjunto, un instrumento a la altura de las ambiciones europeas como actor global, que integra cada vez con mayor eficacia y coherencia la gran variedad de instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales, de ayuda al desarrollo, culturales, etc. con los que cuenta. Dicho esto, en el ámbito parcial de las capacidades militares, es opinión generalizada que están por debajo de las que corresponden a la posición de la Unión como potencia política y económica y que son insuficientes para la protección de sus valores e intereses fuera de sus fronteras.

Ciertamente, la UE no ha simpatizado nunca con un modelo de superpotencia militar, similar al de EEUU, pero la puesta en práctica de un enfoque estratégico orientado a la prevención de conflictos y la gestión de crisis requiere la capacidad de proyectar a cualquier lugar del mundo una fuerza militar suficiente para sobrevivir y llevar a cabo acciones oportunas y resolutivas bajo mandato de Naciones Unidas. Esta capacidad, cuyo exponente son los *Battlegroups*, está suficientemente definida, pero sería insuficiente para acciones de gran envergadura y no hay evidencias de que exista la suficiente cohesión entre los Estados miembros para completar su desarrollo con urgencia y para emplearla coherentemente con la Estrategia Europea de Seguridad..

Objetivos estratégicos

De acuerdo con la EES, los objetivos estratégicos de la UE son tres: afrontar activamente las principales amenazas, crear seguridad en los países vecinos y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Las amenazas percibidas por la Unión son de tal naturaleza que, normalmente, deberán combatirse o mejor prevenirse fuera del territorio de la Unión, utilizando una combinación de instrumentos de diferente naturaleza, incluida la fuerza militar, aplicados con un enfoque integral.

La seguridad de los países limítrofes es una prioridad para la UE, que la asocia a la buena gobernanza de estos Estados. No hay referencias a la soberanía de estos Estados frente a agresiones exteriores, cuestión que, tras el conflicto entre Ucrania y Rusia, adquiere mayor relevancia.

El orden internacional defendido por la UE se cimenta en el respeto a las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, y el respaldo a su puesto en práctica, incluso aportando capacidades militares oportunas y adecuadas a las misiones. En este orden, son importantes para la UE las organizaciones regionales de seguridad, especialmente la OSCE y la Unión Africana. Las relaciones con la Alianza Atlántica tienen un tratamiento singular por tratarse de la asociación estratégica que sostiene las relaciones transatlánticas, vitales para la seguridad mundial.

En relación con las amenazas identificadas, el desarrollo y empleo de las capacidades militares de la UE se ha ido orientando hacia la polivalencia para adaptarse a cualquier amenaza o combinación de ellas, y a cubrir el hueco de las carencias detectadas, por ejemplo, la ciberdefensa.

La incidencia de las capacidades militares de la UE en la promoción de la seguridad de los países vecinos ha sido escasa. Ni el desarrollo ni el empleo de tales capacidades se ha visto significativamente influenciado por este objetivo estratégico, que se ha vertebrado sobre todo a través de la Política Europea de Vecindad y, en menor medida, de la Unión por el Mediterráneo, ambos fundamentados en iniciativas de corte político, social, económico y cultural. La dimensión militar está presente con diferente intensidad en las agendas de estos

acuerdos de asociación, especialmente en los ámbitos del control de armamento y de reforma del sector de la seguridad y defensa. Aunque puede hablarse de coherencia entre objetivos y planes, es necesario desarrollar el gran potencial de cooperación que existe en áreas como la formación, organización, equipo militar, infraestructuras, adiestramiento e, incluso, a la protección de puntos vitales (puertos, aeropuertos, fuentes de energía). La cooperación con la OSCE proporciona un valioso foro complementario que, además, permite exportar su experiencia europea a los países del norte de África y de Oriente Próximo. Sin duda, la actitud de Rusia en relación con los países que también son sus vecinos no ayuda a un desarrollo coherente de la cooperación con la UE (indirectamente, con la OTAN) en materia de seguridad.

En cuanto al empleo de capacidades militares europeas en esta área geográfica, hay que destacar la intervención en Libia y la operación en el Mediterráneo para control de los flujos migratorios ilegales. La primera, basada en bombardeos selectivos, puso de manifiesto graves carencias en la proyección del poder aéreo de la UE, su gran dependencia de los EEUU en algunas capacidades (reabastecimiento de combustible en vuelo, supresión de defensas antiaéreas) y, una vez más, las diferencias estratégicas entre los Estados miembros. Es prematuro valorar la eficacia de la fuerza naval desplegada en el Mediterráneo, pero podría ser una buena oportunidad para que la UE prestara una mayor atención a la seguridad en este espacio marítimo, convertido en vía de acceso principal de los flujos migratorios clandestinos procedentes de África y zona de operaciones del crimen organizado.

Los objetivos de la UE respecto al orden internacional han tenido una mayor influencia en el desarrollo de las capacidades militares. La cooperación entre la UE y la ONU ha sido intensa y ha producido un importante desarrollo conceptual sobre el empleo integrado de las capacidades civiles y militares en operaciones de paz. La mayoría de estas operaciones se han desarrollado en África bajo mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que ha permitido también intensificar la cooperación con la Unión Africana. En consecuencia, encontramos coherencia entre los objetivos estratégicos de la UE en relación con la ONU y la Unión Africana y el desarrollo y empleo de las capacidades militares.

La cooperación con la Alianza Atlántica, basada en la transparencia y complementariedad entre ambas organizaciones, merece un tratamiento diferenciado. Este marco de relaciones está presente en la propia definición de la PCSD y forma parte del contenido del TUE. Todo el desarrollo de capacidades de la UE se ha llevado a cabo en sincronía con el correspondiente desarrollo de las capacidades de la OTAN, lo que se ha traducido en los Acuerdos Berlín Plus, en la coordinación de iniciativas de desarrollo de capacidades, en la creación de estructuras de enlace permanentes y en la respuesta concertada para afrontar crisis, conflictos, amenazas y desafíos. Este diálogo permanente, permite hablar de una coherencia entre lo dispuesto en las políticas, estrategias y planes y su aplicación efectiva.

Sin embargo, no podemos afirmar que el sistema de relaciones UE-OTAN sea eficaz y responda al que sería de esperar entre dos actores al mismo nivel, incluso admitiendo su diferente naturaleza. No parece coherente que exista la posibilidad de que haya Estados de la UE (Dinamarca) que opten por no participar en la PCSD; no es coherente que la defensa colectiva se trate como una especie de “competencia exclusiva” de la OTAN, frenando el desarrollo natural de la PCSD; no es coherente que las iniciativas de desarrollo de capacidades de ambas organizaciones, más que complementarse, se solapen y obliguen a los Estados miembros a elegir entre la participación en un marco u otro, o a duplicar los foros en los que se tratan temas afines; no es coherente que, de 12 operaciones militares conducidas por la UE solo se haya recurrido a medios de la OTAN en dos de ellas (*Concordia y Althea*).

En nuestra opinión, queda mucho recorrido en las relaciones UE-OTAN hasta llegar al punto lógico y coherente en que la UE se presente como un interlocutor único en los órganos principales de la Alianza Atlántica, y sea percibida, a nivel global, como un actor autónomo y no como una extensión de la OTAN, donde el liderazgo de los EEUU es evidente.

Líneas de acción estratégicas

Para alcanzar sus objetivos estratégicos de seguridad, la UE estableció en la EES cuatro líneas de acción: aumentar su actividad, su capacidad, su coherencia, y la cooperación con sus socios.

Es evidente que, desde 1999, una vez aprobado el Tratado de Ámsterdam y acordada la puesta en marcha de la PCSD, la UE ha desplegado una intensa actividad. En relación con las capacidades militares, ha sido durante este período cuando se ha llevado a cabo la creación de órganos tan importantes como el Comité Militar, el Estado Mayor y la Agencia Europea de Defensa; se han suscrito los Acuerdos Berlín Plus con la OTAN; se han establecido los Objetivos de capacidades globales y específicos y se han puesto en marcha los planes y mecanismos para alcanzarlos sucesivamente; se ha producido un importante desarrollo conceptual y doctrinal, y, además, se han iniciado las operaciones militares conducidas por la UE.

Pero, si tenemos en cuenta el ritmo de la actividad, hay que admitir que no ha habido uniformidad y, mucho menos, aumento de la actividad durante todo el período considerado. En una primera aproximación podemos distinguir tres períodos caracterizados por diferentes ritmos y prioridades: de 1999 a 2003, de 2004 a 2008, y de 2008 a 2014.

Entre 1999 y 2003, el Objetivo Global de Helsinki inaugura una dinámica para identificar y catalogar las capacidades militares europeas, y sobre todo las carencias. Los ataques terroristas a EEUU de septiembre 2001 introducen un principio “perturbador”, que introduce la lucha contra el terrorismo como una prioridad en la agenda de seguridad y traslada el protagonismo a EEUU y a la Alianza Atlántica. La campaña en Afganistán, que se ha prolongado durante más de una década, pudo articularse con una respuesta común de la OTAN, no así la intervención en Irak para derrocar a Sadam Hussein, que suscitó importantes disensiones entre los aliados y favoreció la estrategia de “*coalitions at the willing*”. La polarización de la seguridad internacional en torno a estos acontecimientos, no impidió que la UE lanzara en 2002 su primera operación militar autónoma (*Artemis*). Más adelante, la EES, aprobada en diciembre de 2003, pudo ser un intento de superar la falta de consenso y la ausencia de una visión estratégica propia de la Unión, aunque su redacción, suficientemente ambigua y exenta de

algunos detalles propios de un concepto estratégico (indefinición de capacidades necesarias), le dio un valor más declarativo que instrumental.

Entre 2004 y 2008, se mantiene el ritmo de desarrollo de la PCSD. Aunque la UE no alcanzó en 2003 las capacidades previstas en el Objetivo Global de Helsinki, procedió a declarar la plena capacidad operativa de la PCSD y lanzó su segundo objetivo global, poniendo el horizonte en el año 2010. El elemento dinamizador de esta nueva etapa es la EDA, creada en 2004. Este nuevo órgano concentrará a partir de entonces un conjunto de funciones esenciales para la definición y generación de capacidades militares, orientando su desarrollo con una visión estratégica y sistémica. La EDA, trabajando en coordinación con los Estados miembros, el Comité Militar, el Estado Mayor, la OTAN y la Comisión, se convierte así en el motor de todas las iniciativas en este ámbito y en el principal instrumento para darles coherencia. Su llegada es especialmente oportuna, pues, a finales de este período comienza la recesión económica que se traducirá en un declive acusado, sostenido y generalizado de los presupuestos de defensa europeos.

En esta etapa, continúan las operaciones militares lideradas por la UE, que salvo *Althea* (Bosnia) se desarrollan en escenarios africanos, con un protagonismo de Francia como Estado impulsor. Las necesidades de planeamiento y las lecciones aprendidas en estas operaciones van a promover el desarrollo de conceptos y doctrina militar propios de la UE, que se apoyará y complementará al realizado por la OTAN.

En cuanto a las capacidades militares, el esfuerzo se concentra en la generación de los EU *Battlegroups*, que alcanzarán su plena capacidad operativa en 2007 e introducirán un modelo innovador para reforzar la interoperabilidad y la multinacionalidad en un contexto de recursos limitados.

La revisión de la EES (junio de 2008) amplió la lista de riesgos y amenazas, pero no reformuló una estrategia que ya empezaba a ser cuestionada por obsoleta. La Declaración sobre el refuerzo de capacidades (diciembre 2008) marcará, irónicamente, el comienzo de una tercera etapa caracterizada por una actividad más reducida en el desarrollo de la PCSD.

Entre 2009 y 2014, se desarrolla un período de aparente “hibernación” de la PCSD, al menos en la dedicación de las grandes instituciones europeas, entregadas a encontrar una salida a la crisis económica y el desempleo. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre 2009) refuerza algunos aspectos de la PCSD como la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad y la EDA; introduce nuevos compromisos que afectan a la seguridad, como la cláusula de ayuda mutua y la cláusula de solidaridad, y establece la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) como un nuevo instrumento para avanzar en la comunitarización de la defensa.

Sorprendentemente, la UE no ha hecho uso de los nuevos instrumentos con los que se ha dotado: ni los EUBG han sido empleados en operaciones de gestión de crisis, ni las disposiciones del TUE sobre la PESCO se han materializado en una propuesta concreta. Solamente la EDA ha generado algunos progresos a través del Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), de la aplicación del concepto *Pooling & Sharing* (P&S), y de la cooperación con la Comisión Europea para sostener la base industrial y tecnológica y potenciar el mercado de la defensa europeos. Se han consolidado también algunas iniciativas binacionales o multinacionales orientadas a compartir capacidades en determinadas áreas funcionales.

Hubo que esperar hasta diciembre de 2013 para que el Consejo Europeo aprobara una declaración con un contenido importante para impulsar la PCSD en torno a tres ejes: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de las capacidades y fortalecer el sector industrial europeo de la defensa. El fin de la presencia en Afganistán, el conflicto entre Ucrania y Rusia, los flujos migratorios masivos y la mejora de la estabilidad económica, pueden ser elementos catalizadores de impulsar una nueva etapa en la cual se fije el rumbo hacia la defensa común europea que contempla el TUE.

Este breve recorrido por el período considerado en este trabajo, nos permite afirmar que hasta 2008 puede hablarse de un aumento de la actividad, de la capacidad y de la coherencia de la UE en el marco de la PCSD de una manera continuada y con un importante respaldo institucional. En cambio, los últimos años se han caracterizado por una falta de desarrollo y aplicación de los nuevos

instrumentos introducidos por el TUE, lo que unido a los recortes presupuestarios en la mayoría de los Estados de la Unión, sugieren que es urgente un nuevo impulso para recuperar la coherencia en el proyecto de integración de la defensa europea. De lo contrario sólo podremos hablar de un proceso de armonización, cooperación y convergencia entre los estados miembros, impulsado desde la UE y desde la OTAN y subordinado a las coyunturas particulares de los Estados miembros.

Percepción de amenazas

Uno de los elementos donde se aprecia un alto grado de convergencia entre la UE, sus Estados miembros y la OTAN es en la identificación que hacen sus respectivos documentos estratégicos de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el contexto global de seguridad actual y a medio plazo.

Con diferentes matices, todos estos actores comparten la percepción de que deben prepararse para afrontar amenazas más complejas e interrelacionadas, con una naturaleza más diversa, menos visible, menos previsible y más dinámica, que, en muchos casos no podrán atajarse únicamente con medios militares. Además, existen unos factores potenciadores de los riesgos y amenazas, sobre los que debe actuarse preventivamente.

La convergencia en la identificación de los riesgos y amenazas y de sus potenciadores es un factor importante para el desarrollo de la PCSD ya que el planeamiento de las capacidades necesarias está muy determinado por esta variable.

Escenarios de actuación de la UE

La EES identifica como zonas geográficas de interés prioritario para la UE el África subsahariana, especialmente el Sahel, el Norte de África, la frontera europea al este de la Unión y la región de Oriente Próximo y Medio.

Las operaciones militares en el marco de la PCSD se han concentrado fundamentalmente en los Balcanes y, especialmente, en África. Este último espacio se ha complementado con las operaciones navales en el Mediterráneo y el Océano Índico. La importancia de África para la PCSD es manifiesta y creciente, alineándose con la noción de “frontera avanzada” como nuevo concepto estratégico de especial interés para los Estados miembros del sur, que extiende la “vecindad” hasta el Golfo de Guinea, el Sahel y el Cuerno de África. El liderazgo de Francia en este enfoque estratégico es indiscutible. Su tradicional influencia en el territorio de las antiguas colonias y la presencia de fuerzas francesas preposicionadas más que la convergencia de los intereses nacionales de los Estados miembros de la UE justificarían estas operaciones.

La presencia de la UE en estas zonas es coherente con el objetivo estratégico de crear seguridad en los países vecinos y también con la línea estratégica de afrontar los riesgos y amenazas, en particular los que puedan derivarse de los Estados fallidos, el terrorismo yihadista, la delincuencia organizada y los flujos migratorios clandestinos

En cambio, el empleo de capacidades militares en el este de Europa dentro del marco de la PCSD es inexistente a pesar de la grave situación originada por el conflicto entre Rusia y Ucrania. Todo parece indicar que este espacio ha quedado, en el “reparto de tareas”, dentro de las responsabilidades de la OTAN, lo que supondría una incoherencia entre los objetivos estratégicos de la EES y la respuesta efectiva de la UE.

4. Conclusiones derivadas de los Objetivos de Capacidades

Los elementos principales asociados a esta variable, posiblemente la más concreta e importante, se han estudiado en el Capítulo 3. Desde la puesta en marcha de la PCSD, la UE ha definido dos objetivos globales sucesivos de capacidades militares: el Objetivo Global de Helsinki (HHG) y el Objetivo Global 2010 (HG2010), aprobados por el Consejo Europeo en diciembre de 1999 y junio de 2004, respectivamente. El primero con el horizonte temporal 2003 y el segundo con el horizonte 2010. Cada uno de estos Objetivos Globales ha sido acompañado

de planes, mecanismos y otros instrumentos, que han concretado el qué y el cómo de la generación de capacidades para alcanzar los objetivos de la UE.

Para facilitar la presentación de conclusiones, se van a considerar los siguientes elementos:

- El Objetivo Global de Helsinki
- El Objetivo Global 2010
- La Agencia Europea de Defensa
- La Cooperación Estructurada Permanente
- El Concepto Pooling and Sharing
- Los EU Battlegroups

El Objetivo Global de Helsinki

Este primer objetivo de capacidades de la UE fue ciertamente ambicioso en la definición del objetivo general, ya que los Estados miembros se comprometieron a generar conjuntamente y poner a disposición de la Unión una fuerza de entidad cuerpo de ejército (60.000 efectivos), proyectable en un plazo máximo de 60 días y sostenible durante al menos un año de operaciones, sin concretar en qué zonas geográficas.

Es razonable pensar que, a pesar de declarar oficialmente la capacidad operativa plena de la PESD en junio de 2003, la UE no había alcanzado en ese momento el Objetivo General de Helsinki. Sin embargo, no existe un reconocimiento explícito de que este objetivo se haya abandonado. Por el contrario, la Declaración sobre el refuerzo de capacidades (diciembre 2008) reiteraba los datos cuantitativos de 1999 y los relacionaba con la capacidad de la Unión para planificar y conducir simultáneamente una serie de operaciones y de misiones (6 militares, 1 civil-militar y 12 civiles) muy variadas y de diferente envergadura dentro de todo el espectro de misiones contemplado en el TUE. Debemos recordar que esta declaración coincide con el inicio de una etapa de menor actividad de la Unión en el ámbito de la PCSD.

Con todo, el HHG dinamizó la transferencia de información entre los Estados miembros y abrió el camino a unos procedimientos de trabajo innovadores en el ámbito de la UE, las conferencias de compromiso de capacidades y los catálogos de capacidades, que han permitido disponer de una información fiable y compartida sobre las capacidades necesarias, las capacidades disponibles y, consecuentemente, las carencias existentes. Estas carencias, ponían de relieve, cuantitativamente, los ejércitos europeos estaban sobredimensionados, pero que, cualitativamente, carecían de capacidades vitales para la gestión de crisis, tales como capacidad de despliegue, sostenibilidad, interoperatividad, flexibilidad, movilidad, capacidad de supervivencia, y mando y control. Evidentemente, estas capacidades coincidían con las demandadas por la OTAN en su Iniciativa de Capacidades de Defensa, con lo que la complementariedad y el refuerzo mutuo quedaban asegurados.

El HHG también propició la definición de los primeros objetivos de capacidades colectivas asociados a la PCSD e introdujeron la posibilidad de compartir capacidades como una de las fórmulas más rentables para su generación, adelantándose así en una década a la Iniciativa de Gante que, en 2010, propuso el concepto *pooling and sharing* con esta misma finalidad.

Hay que destacar también que, ya en su origen, la PCSD vinculó el desarrollo de capacidades militares a la reestructuración de la industria de defensa europea, al fortalecimiento de su base industrial y tecnológica y a la armonización en el planeamiento de las necesidades militares y en las adquisiciones de defensa. Esta visión estratégica empezó a ser desarrollada a partir de 2007, cuando la creación de la EDA proporcionó a la Unión un organismo preparado para desarrollar estas funciones.

Por último, el HHG impulsó la cooperación con la OTAN, no solo mediante el refuerzo mutuo de sus objetivos de capacidades, sino también mediante la apertura a los Estados miembros de la Alianza que no lo eran de la UE. Además, preparó el camino para la aprobación de un marco de relaciones de consulta, cooperación y transparencia plenas entre las dos organizaciones, que se

materializaría en 2002 a través de la Declaración conjunta UE-OTAN y en 2003 con los Acuerdos Berlín Plus.

Para llevar a la práctica el HHG, el Consejo Europeo aprobó en 2001 el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP). Los principios conceptuales de este plan han sido una constante en el desarrollo de capacidades militares de la UE: optimizar la eficacia y la eficiencia de los esfuerzos para desarrollar las capacidades militares europeas; aplicar un enfoque ascendente (“*botton-up*”) en la cooperación europea para la defensa, basado en compromisos nacionales voluntarios; coordinar la cooperación entre los Estados miembros y con la OTAN, y conseguir un amplio apoyo público basado en la transparencia y la visibilidad.

Igualmente, los principios metodológicos del ECAP han inspirado otras herramientas posteriores. Su diseño respondía a la creación de paneles especializados en cada una de las capacidades del catálogo de fuerzas disponibles donde existían carencias. Aunque este plan hizo aportaciones valiosas, sus resultados fueron limitados, pues tanto la estructura como los procedimientos estaban pensados para identificar las carencias, pero no para desarrollar las capacidades necesarias y evaluar los progresos alcanzados.

En el plano institucional, la puesta en marcha del HHG y, en general de la PCSD, hizo necesaria la constitución de órganos de naturaleza militar en el seno de la Alianza, que se vincularon inicialmente a la Secretaría General del Consejo. Así, en 2002, se crearon el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE, con funciones muy relevantes en el ámbito de la definición de capacidades y de la conducción de operaciones militares.

En síntesis, el HHG sirvió como detonante del lanzamiento de la PCSD pues proporcionó a la UE un objetivo de capacidades medible, adaptado a las misiones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de Ámsterdam y suficientemente flexible para afrontar las inciertas y complejas amenazas identificadas. Además, se desarrolló un plan de acción para la generación de capacidades, incluyendo las contribuciones que pudieran recibirse de la OTAN; se crearon los primeros órganos de naturaleza militar en la estructura de la Unión; se declaró la capacidad operativa plena de la PCSD para cumplir el espectro completo de misiones

previstas por el TUE; se llevó a cabo la primera operación militar liderada por la UE y, finalmente, se aprobó la primera y, de momento única, Estrategia Europea de Seguridad.

Por todo ello, consideramos que la Unión demostró una alta coherencia entre el objetivo de capacidades definido por el HHG y las acciones desarrolladas para alcanzarlos. Ciertamente, el objetivo general de poner a disposición de la Unión unos efectivos equivalentes a un cuerpo de ejército, con todos los apoyos aéreos, navales y habilitadores estratégicos necesarios, sólo se consiguió, como mucho, “sobre catálogo”. Pero la experiencia adquirida sirvió para definir un objetivo posterior más asequible, para perfeccionar las herramientas necesarias y para iniciar entre los Estados miembros una cultura de diálogo y colaboración en el planeamiento de la defensa.

Aunque su verificación excede el alcance de esta tesis, una de las hipótesis coyunturales que podría explicar el resultado del HHG sería el desencadenamiento a partir de octubre de 2001 de la intervención en Afganistán, y más tarde en Irak, como consecuencia de la “guerra contra el terrorismo”. Este conflicto armado ha exigido un esfuerzo continuado durante más de una década a los Estados miembros de la UE, que a modo orientativo, en 2010 aportaban a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán más de 32.000 militares procedentes de 26 países, junto a 90.000 de EEUU y cerca de 10.000 de otros 20 países aproximadamente. Aunque las cifras han oscilado a lo largo de las diferentes fases, hay que considerar que estas fuerzas han sido relevadas normalmente cada 6 meses, lo que supone el esfuerzo militar más importante realizado hasta la fecha por la OTAN en operaciones.

Estos datos sugieren que el HHG era un objetivo factible para los Estados de la Unión que, por imperativo de los compromisos con la OTAN, se han visto obligados a sostener durante muchos años, en un escenario muy lejano de Europa unas fuerzas considerables para cumplir misiones exigentes y económicamente onerosas. Como se ha visto en el capítulo 2, Afganistán ha sido un catalizador importante para la profunda transformación que han experimentado las fuerzas armadas europeas, que han evolucionado hacia modelos de reclutamiento basados

en la plena profesionalización, junto con un proceso de reducción global de efectivos, de concentración de capacidades y de transnacionalización de la defensa.

En el plano estructural, parece demostrado que el principio de “contribuciones voluntarias” de los Estados miembros que sistemáticamente ha aplicado la Unión en la generación de capacidades militares expone la consecución de cualquier objetivo de capacidades a los intereses coyunturales o de otra índole de los participantes voluntarios. Esta constatación llevó a la Unión a revisar el enfoque ascendente (iniciativas voluntarias de los Estados miembros) del ECAP para complementarlo con un enfoque descendente (orientaciones e iniciativas procedentes de la Unión).

El Objetivo Global 2010

Sobre la base de la experiencia adquirida durante el proceso de desarrollo del HHG, en junio de 2004 la UE lanzó el Objetivo Global 2010 (HG2010), compatible con el HHG. Su finalidad era lograr que los Estados miembros estuvieran en disposición de actuar a partir de 2010 en coherencia con el espectro completo de las operaciones de gestión de crisis derivadas del TUE, mediante una reacción rápida (plazo de respuesta inferior a 15 días) y decisiva. Además, se prestó una mayor atención a la evaluación de las capacidades, un aspecto apenas tratado en el HHG. En este caso, el planeamiento basado en capacidades se complementaba con un planeamiento basado en escenarios, en el que se asumían cinco tipos de operaciones: de interposición, de asistencia militar a terceros países, de prevención de conflictos, de evacuación de nacionales y humanitarias.

El HG2010 daba mayor importancia a los aspectos cualitativos que a los cuantitativos de las capacidades militares. El esfuerzo central de los Estados miembros se centraba con mayor énfasis en la interoperabilidad, la sostenibilidad y la despleabilidad de unas fuerzas más flexibles, móviles e interoperables gracias a un mejor empleo de los recursos, mediante la aplicación intensiva del principio de multinacionalidad y a la rotación de fuerzas.

Los objetivos parciales que la UE pretendía alcanzar no más tarde de 2010 eran los siguientes:

- Crear la Agencia Europea de Defensa.
- Disponer de la capacidad para activar un Centro de Operaciones dentro del EUMS para la conducción de una determinada operación.
- Desarrollar el concepto EU *Battlegroup* y disponer permanentemente a partir de 2007 de dos de ellos con plena capacidad operativa.
- Disponer de una coordinación conjunta del transporte estratégico por tierra, mar y aire, en apoyo de las operaciones.
- Disponer de una unidad de transporte aéreo con su correspondiente escolta.
- Lograr la interoperabilidad de los equipos de comunicaciones de las fuerzas de respuesta rápida.
- Desarrollar indicadores y criterios para evaluar la consecución del HG2010.

Bajo la perspectiva del HG2010, el desarrollo de capacidades se focalizaría en las fuerzas, el equipamiento y el mando y control, asumiendo que los avances en estos tres campos serían decisivos para la convergencia en la adquisición de las capacidades necesarias.

Para cumplir estos objetivos, se proponía un enfoque sistémico y coherente, capaz de promover sinergias entre los Estados miembros. Este enfoque daba una gran importancia a la consecución de un alto grado de interoperabilidad en los niveles conceptual, doctrinal, procedimental y tecnológico, concernientes, no solo a los aspectos militares, sino también a los civiles; el marco de actuación se extendía a los socios de la UE, principalmente a la OTAN y a las Naciones Unidas.

Dentro de las capacidades de mando y control, se daría prioridad al dominio ISTAR y al espacio exterior. En relación con ambos, en 2006, la Unión debería contar con una política de información compartida y con una política espacial.

Para desarrollar el HG2010 y continuar el HHG, se pusieron a punto dos instrumentos ya existentes: el ECAP mejorado y el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), establecido en 2003. Este último se basaba en la organización de Conferencias de Mejora de Capacidades, con implicación directa de los ministros de defensa de los Estados miembros, para revisar los objetivos iniciales del HHG y, en función de los resultados, elaborar un catálogo de requisitos o

necesidades; a partir de este catálogo, se elaborarían un catálogo de las fuerzas ofertadas para operaciones de la UE y un catálogo de progreso, que reuniría las carencias identificadas al comparar los dos anteriores. En la aplicación de este mecanismo se implicarían el Consejo, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE, lo que contribuiría a un mayor grado de integración de las funciones de estos organismos y, consecuentemente, de los Estados miembros.

La Agencia Europea de Defensa (EDA)

Su creación representa uno de los hitos principales de la PCSD, ya que dota a la Unión de un organismo especializado para dar coherencia a su desarrollo. Una muestra de ello es la importancia que se le concede en el Tratado de Lisboa al incluirla en la estructura institucional, cosa que no sucede con otros órganos relevantes como el Comité Militar o el Estado Mayor de la UE. Su dependencia directa del Consejo, la presidencia del Alto Representante en el Comité Directivo, del que forman parte los ministros de defensa y está representada la Comisión, garantiza la coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros y sitúa a la Agencia en un alto nivel en la toma de decisiones. Su personalidad jurídica propia, su estrecha relación operativa con el Comité Militar, el Estado Mayor y los altos cargos de los ministerios de defensa de los Estados miembros, y el diálogo permanente con las empresas del sector de la defensa y con organizaciones afines (como la OCCAR y la LOI), convierten a la Agencia en el epicentro del desarrollo de capacidades y en un indicador muy fiable de una actuación coherente de la UE en la dimensión de seguridad y defensa.

La reforma de la estructura orgánica de la EDA, llevada a cabo en 2014 es un paso más en la búsqueda de esta coherencia, al pasar de una organización de tipo “convencional” a otra más funcional, cuya finalidad es conseguir la máxima integración de todos los ámbitos del planeamiento y desarrollo de capacidades de defensa.

Las funciones de la EDA reúnen prácticamente todas las iniciativas anteriores (incluyendo la experiencia que se ha ido adquiriendo) en las que se desarrollaron parcial o insuficientemente sus diferentes cometidos: definición de objetivos y de

estrategias de capacidades militares, armonización de necesidades operativas, promoción de proyectos cooperativos, optimización de la eficiencia en los gastos militares, impulso a la investigación e innovación tecnológica, refuerzo de la industria de defensa, creación de un mercado de defensa competitivo, protección de la información, etc.

Probablemente el término que mejor resume la finalidad de la EDA sea el de “convergencia”. Podemos afirmar que su función esencial es incentivar la convergencia sistemática de los esfuerzos de defensa europeos mediante un complejo proceso para reducir las diferencias conceptuales, doctrinales, operativas e industriales entre los sistemas de defensa nacionales de los Estados miembros, e incluso de otros países asociados. Los programas de armamento cooperativos promovidos por la EDA están destinados a favorecer la convergencia de los planes de adquisición nacionales.

Aunque en propiedad la EDA no puede asimilarse a un “ministerio” o “departamento” de defensa de la UE, al estilo del que propuso la Comunidad Europea de Defensa, creemos que es el órgano actual de la Unión que más se aproxima a este concepto, al menos en algunos aspectos relativos al planeamiento de la defensa y sobre todo a la adquisición de capacidades. La participación de los directores nacionales de política de defensa, armamento e investigación en reuniones periódicas de la Agencia, avalan esta similitud.

Ciertamente, ese eventual ministerio debería incluir también los aspectos relacionados con la orgánica, la gestión y formación de los recursos humanos, las infraestructuras, la producción normativa, la cultura de seguridad y defensa, entre otros. Pero, en la mayoría de los departamentos de defensa nacionales, el peso principal lo tienen las funciones relacionadas con las adquisiciones de armamento y material y con la definición de la política de defensa. Por otra parte, la mayor parte de los aspectos que actualmente no están siendo desarrollados por la EDA, sí lo son por otros órganos de la UE que, en un momento determinado podrían integrarse en una estructura superior.

Uno de los indicadores de coherencia más importantes que pueden atribuirse a la EDA es la elaboración de la Visión Inicial a Largo Plazo (LTV), aprobada en

2006, con un horizonte temporal de veinte años. Prácticamente fue uno de sus primeros productos y es otro indicador de coherencia en la actuación de la Agencia. Debido a la larga duración relativa del ciclo de vida de los sistemas de armas más importantes, el planeamiento de capacidades tiene que apoyarse en un estudio prospectivo que recoja el entorno geopolítico futuro, identificando los principales desafíos para la seguridad y sus implicaciones para la defensa. Esto es lo que hace la LTV cuando, tomando como base la Estrategia Europea de Seguridad, indica cómo deben adaptarse las capacidades militares al papel cambiante de la fuerza y a la revolución tecnológica. Además, analiza las implicaciones para la contribución militar a las operaciones PCSD y para el desarrollo de capacidades.

Los planteamientos de la LTV reflejan una coherencia con el entorno y con los objetivos estratégicos de la EES, pues describen unas operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo por fuerzas expedicionarias multinacionales e integradas en un conjunto de instrumentos al servicio de la acción exterior de la UE, que se utilizarán de forma complementaria y reforzándose unos a otros en función de los efectos que se deseen conseguir. El desarrollo de estas capacidades futuras se realizará atendiendo a cuatro características transversales: la sinergia, la agilidad, la selectividad y la sostenibilidad.

El planeamiento de la defensa, tanto en el marco de la Unión como a nivel nacional, debe estar guiado por seis vectores para lograr la adecuada convergencia: la explotación del conocimiento, la interoperabilidad, el equilibrio en el empleo de los recursos humanos, la rápida explotación de los avances tecnológicos, una política industrial unificada y flexibilidad frente a lo imprevisto.

Por último, para desarrollar de forma armónica y coherente las capacidades de defensa, la LTV identifica seis áreas fundamentales, asociadas a diferentes funciones del combate: mandar, informar, combatir, proteger, desplegar y apoyar.

Pero el verdadero valor de la LTV aparece cuando se vincula al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), aprobado dos años más tarde. Ambos documentos representan el esfuerzo de la UE para operacionalizar la EES, y su aplicación como guías de la actividad de la EDA es otro indicador fundamental de la coherencia de la Unión en el desarrollo de capacidades militares.

El CDP, revisado periódicamente¹⁵⁷, es una herramienta crucial para lograr la convergencia de los Estados miembros hacia una mejor comprensión de las necesidades militares actuales y futuras. Metodológicamente, representa también una evolución en el planeamiento estratégico. El HG2010 aplicó con éxito el planeamiento basado en capacidades, según el cual, la defensa debe diseñarse atendiendo a las tareas operativas que deben realizar las fuerzas y no tanto a la cantidad de fuerzas necesarias. El CDP presta más atención que los anteriores planes a los resultados operacionales, es decir a los objetivos o efectos estratégicos que se pretenden obtener con las operaciones (prevenir, estabilizar, disuadir, perturbar, dominar). Estos efectos son los que van a orientar el desarrollo de capacidades.

En síntesis, el Plan de Desarrollo de Capacidades integra toda la información disponible sobre capacidades: análisis prospectivos y de tendencias, análisis de lecciones aprendidas en las operaciones realizadas, situación y planes de los Estados miembros, carencias identificadas y oportunidades de cooperación. Además de proporcionar a la EDA y a los Estados miembros una base de datos de los planes y prioridades nacionales, les ofrece una referencia común para analizar las capacidades necesarias, identificando las áreas prioritarias en el desarrollo de capacidades. En este análisis se tienen en cuenta, no solo los aspectos tecnológicos, sino también el desarrollo conceptual y estratégico que justifica su empleo, así como las estructuras interagencias y la inteligencia necesarias para conseguir un enfoque integral.

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

Además de la EDA, el Tratado de Lisboa incorporó un nuevo instrumento explícitamente concebido para promover la convergencia en el desarrollo de capacidades militares. El binomio EDA-PESCO aparece así como el motor que debería impulsar el progreso en la dimensión de seguridad y defensa de la Unión.

¹⁵⁷ La última revisión data de noviembre de 2014.

La realidad es que, a diferencia de la Agencia, que ha ido consolidando y reforzando sus funciones durante sus más de 10 años de existencia, la PESCO ni siquiera ha llegado a materializarse, generando, a lo sumo, algunos debates en torno a los criterios y compromisos que deberían asumir los participantes en esta iniciativa en caso de que los Estados miembros decidieran activarla.

De la misma forma que ocurrió con la Unión Económica y Monetaria, la PESCO ha generado divergencias en cuanto a la conveniencia de una Europa a dos velocidades en materia de defensa, planteando dudas ante posibles repercusiones negativas en la solidaridad y la cohesión de los Estados miembros en materia tan sensible como la defensa. De llevarse a cabo, la PESCO podría reforzar la polarización entre las preferencias atlantistas y las europeístas, produciendo justo el efecto contrario al pretendido, que no puede ser otro que favorecer las dinámicas de integración en la UE y en la OTAN.

En consecuencia, el primer reto de la PESCO es encontrar un equilibrio entre la inclusividad y la exclusividad, es decir entre los criterios más exigentes que se aplicarían a los Estados miembros para formar parte de esta estructura cooperativa y los compromisos que generaría su pertenencia, de forma que fuera solo la voluntad de los Estados y no sus capacidades iniciales las que determinarían la decisión de integrarse en este grupo de países.

El principal valor de la PESCO es que ofrece la oportunidad de repensar el modelo y el comportamiento tradicional de los Estados europeos en materia de defensa. Esta nueva aproximación, aplicada sistemática y coherentemente, ayudaría a introducir visiones innovadoras en muchas áreas de la organización y el funcionamiento de las fuerzas armadas, desde las más generales (planes y presupuestos de defensa, formación y entrenamiento, programas de adquisiciones, generación de unidades multinacionales) hasta las más específicas (inteligencia, operaciones, conceptos).

Siempre que incluyera a los tres mayores Estados de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido), la PESCO podría ser considerada como un paso más en el proceso lógico hacia una Alianza Atlántica con dos pilares (EEUU y UE).

No hemos encontrado una explicación que justifique suficientemente porqué, seis años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, aún no se ha hecho uso de las posibilidades que ofrece la PESCO y apenas se ha hecho algún esfuerzo por concretar los términos de referencia para su aplicación práctica. En este punto encontramos una incoherencia importante entre las expectativas generadas por el Tratado y su desarrollo real en el seno de la PCSD, dando la impresión de que las disposiciones relativas a la PESCO se han convertido en “letra muerta”.

No obstante, el viejo adagio de que “la obra pedirá los materiales”, nos sugiere una posible justificación. Aunque ha sido frecuente asociar la EDA y la PESCO como dos instrumentos complementarios, en la práctica aparecen más bien como lo contrario, de forma que la EDA se está comportando como un instrumento que hace innecesaria la PESCO. En efecto, hasta ahora la Agencia no exige cumplir unos determinados criterios de pertenencia para ser Estado miembro, de forma que todos (salvo Dinamarca) lo son. Tampoco obliga a formar parte de determinados proyectos, sino que ofrece una amplia gama de posibilidades de cooperación, alineadas con el Plan de Desarrollo de Capacidades para garantizar su coherencia a nivel de la Unión. Todo ello hace que los Estados miembros se sientan suficientemente confortables en la EDA y no necesiten, al menos por el momento, recurrir a la PESCO.

Otra interpretación sería que los programas de “geometría variable” promovidos por la EDA se comporten en cierto modo como PESCO no formalizadas con el rigor institucional que impone el TUE. En cualquier caso, todo apunta a un refuerzo de las funciones y de las áreas de actuación de la EDA como forma de progresar en la PCSD sin necesidad de recurrir a la PESCO.

El concepto *Pooling and Sharing (P&S)*

Aunque técnicamente no pasaría de ser un procedimiento de cooperación en el desarrollo de capacidades, el concepto P&S tiene un alcance mucho mayor porque supone una transformación estructural que afectaría a la cultura de cooperación, a los modelos de planeamiento de la defensa y a la transformación de la base

industrial y tecnológica. Este fue el valor añadido de la Iniciativa de Gante (2010), que se vio reforzada por aspectos coyunturales, como las secuelas de los recortes en los presupuestos de defensa de la mayoría de los Estados miembros. Esta es la razón, también, de que se haya convertido en uno de los instrumentos estratégicos en el desarrollo de capacidades militares.

Hay que recordar que el concepto P&S ha estado presente en el ámbito de la PCSD desde su nacimiento. Así, el HHG (diciembre 1999), al proponer unos objetivos de capacidades colectivas sugería fórmulas alineadas con este concepto; la Declaración de la Conferencia de Compromisos de Capacidades Militares (noviembre 2004) incluía un llamamiento a hacer un mejor uso de los recursos disponibles mediante “pooling and sharing” allí donde fuera necesario; de la EDA se ha dicho que “es genéticamente una plataforma de P&S”, y la Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades (diciembre 2008) proponía explorar una serie de modalidades de cooperación entre las que figuraban la mutualización, la especialización y los costes compartidos, con lo que daba el impulso necesario a iniciativas como la de Gante.

El concepto de P&S con el que hoy está trabajando la UE, reforzado con la iniciativa Smart Defence (2012) de la OTAN, cubre todas las etapas del ciclo de vida para el desarrollo de una capacidad, con un enfoque integral y sistémico. La participación de la EDA garantiza la coherencia y sincronía de los proyectos de P&S con el Plan de Desarrollo de Capacidades, de forma que se vayan cubriendo las carencias y se eviten las duplicidades innecesarias. Este enfoque *top-down* que proporciona la EDA es un valor añadido porque añade coherencia a las iniciativas nacionales sin atentar contra el principio de voluntariedad de las contribuciones estatales. Gracias a él, es posible que el concepto P&S se aplique desde el origen de la estrategia y del proceso de cooperación, y no en etapas posteriores donde es más difícil encontrar espacios de P&S.

Aunque la decisión de aplicar el concepto P&S corresponde a los Estados interesados, la EDA está llamada a desempeñar un papel muy relevante apoyando la implementación de los proyectos mediante el impulso político, financiero, técnico y jurídico, la experiencia operativa y la búsqueda de sinergias con otros

actores, como la Comisión Europea y la OCCAR, en lo que vendría a ser una generalización de la aplicación del concepto P&S dentro de la UE y con sus socios.

En particular, la noción de *sharing* sugiere un grado de integración más avanzado dentro de la defensa europea, que vincula el concepto P&S a una verdadera comunitarización de las capacidades de defensa. Sobre todo, es coherente con la lógica de que las prioridades de defensa de la UE se definen mejor al nivel único de la Unión, que a muchos niveles nacionales. Las propuestas en este sentido, como la institucionalización de una “Conferencia Permanente sobre Capacidades” en la que se revisaran conjuntamente los planes de defensa nacionales con criterios de P&S, van en esta dirección.

Aunque las ventajas del P&S son evidentes, las dificultades para su aplicación práctica ponen de relieve que compartir capacidades aumenta la interdependencia entre los Estados, lo que puede interpretarse como una pérdida de soberanía, pero al mismo tiempo aumenta la libertad de acción, especialmente en los países menores, ya que les permite participar en procesos y actividades que, de otro modo, les estarían vedados, lo que representa una ganancia de soberanía. Todo parece apuntar a que la tendencia en el incremento del coste de los sistemas de armas modernos favorecerá la convergencia de las soluciones P&S. La aprobación por el Comité Directivo de la EDA de un Código de Conducta de P&S (noviembre 2012) es coherente con esta visión y prepara el camino para facilitar su progreso ya que pretende generar confianza para aceptar mejor la interdependencia en la defensa.

Los EU Battlegroups (EUBG)

La implementación de estas agrupaciones interarmas de respuesta rápida representa uno de los objetivos más importantes en el desarrollo de capacidades militares en el marco de la PCSD, y, en cierto modo, se han identificado con el HG 2010, aunque, como sabemos, esta iniciativa era bastante más amplia. El concepto y la generación de los EUBG son un indicador relevante de la coherencia entre las

misiones teóricas y los instrumentos militares al servicio de la PCSD. Sin embargo, desde su creación ningún EUBG ha participado en operaciones reales; a pesar de que no han faltado escenarios muy adecuados para su empleo, no ha existido el consenso suficiente para hacerlo, lo que revela una incoherencia notable en este ámbito y los presenta como una inversión poco rentable desde el punto de vista operativo.

El concepto EUBG parte de una iniciativa anglo-francesa a la que se adhiere Alemania, lo que viene a demostrar la importancia del consenso entre los tres mayores Estados para el progreso de la PCSD. En este concepto convergen los principales parámetros del enfoque de capacidades militares de la UE y, además, es un motor para la generación de capacidades complementarias.

En la base de su organización está la eficacia militar en combate, la disponibilidad, la despleabilidad, la interoperatividad, la sostenibilidad y la supervivencia, obtenidas todas ellas mediante una aplicación intensiva de los principios de flexibilidad y multinacionalidad. El concepto EUBG no impone una composición orgánica determinada, ni establece condiciones respecto a los países que pueden integrarlo. Su diseño se orienta hacia el cumplimiento del espectro de misiones contemplado por la PCSD, y su empleo, hacia la respuesta rápida, la duración limitada de las operaciones y la intervención en apoyo a un mandato de NNUU.

Aunque los EUBG son unidades multinacionales, el carácter temporal de su activación los diferencia de iniciativas anteriores con carácter permanente como el Eurocuerpo, haciéndolos más asequibles y permitiendo una participación más amplia de Estados miembros. En efecto, el ciclo total de activación de un EUBG es de un año y medio, de los cuales, sólo seis meses corresponden a la situación de *stand-by*, durante la cual debe mantenerse al 100% de sus capacidades para cumplir cualquier operación que le sea encomendada por la UE. Este esfuerzo es viable y sostenible para la gran mayoría de los países europeos, como quedó demostrado en la primera conferencia de compromiso de EUBG, en la que prácticamente quedaron cubiertas las necesidades para los primeros seis años a partir de su activación.

Aunque el núcleo del EUBG sea un batallón de infantería, en torno a él se genera una gran cantidad de capacidades, que incluyen apoyos de combate, apoyos logísticos operativos, cuarteles generales y habilitadores estratégicos; además, cada escenario de empleo requiere un conjunto de capacidades específicas. Todo ello permite profundizar en la cooperación interarmas e interejércitos.

A pesar de la pequeña entidad cuantitativa de un EUBG, la preparación y la conducción de una operación militar requiere la constitución de la cadena de mando en todos los niveles, estratégico, operacional y táctico, lo que ha permitido generar soluciones concretas a la necesidad de cuarteles generales, dotados de las capacidades necesarias y capaces de aplicar un enfoque integral que tenga en cuenta todos los medios, civiles y militares, presentes en la zona de operaciones.

El desarrollo de los EUBG ha permitido profundizar en la complementariedad entre la UE y la OTAN, especialmente en tres aspectos importantes: la utilización de estándares comunes o compatibles, el desarrollo de conceptos operacionales y la utilización de procedimientos homologados para evaluar el nivel de preparación de los EUBG mediante las correspondientes certificaciones de capacidad operativa.

La creación en la cumbre de la OTAN de 2014 del concepto VJTF, muy próximo en sus planteamientos al concepto EUBG, refuerza la complementariedad entre ambas organizaciones.

Todo ello, nos confirma en la opinión de que los EUBG han sido un elemento de gran importancia en el desarrollo de las capacidades de la PCSD, no tanto por su empleo en operaciones, que no ha llegado a materializarse durante sus más de diez años de existencia, sino por su función en la generación y convergencia de capacidades militares concretas, incluyendo los ámbitos conceptual y de preparación de la fuerza.

5. Conclusiones derivadas de los Recursos económicos y financieros

Para la presentación de conclusiones, vamos a considerar dos elementos principales de esta cuarta variable:

- La financiación de las operaciones militares
- La financiación de las capacidades militares

La financiación de las operaciones militares

La financiación de las capacidades militares y de las actividades con repercusiones militares o de defensa descansa fundamentalmente en dos principios consagrados en el artículo 41 del TUE. El primero es que no correrán a cargo del presupuesto de la Unión; el segundo, que se atenderán con un “fondo inicial”, gestionado por un Comité Especial y con unas normas específicas aprobadas por el Consejo.

Desde 2004, la financiación de las operaciones militares lideradas por la UE se canaliza a través del denominado “Mecanismo *Athena*”, cuya última versión data de marzo de 2015. Este fondo inicial se constituye con las contribuciones anuales de todos los Estados miembros (excepto Dinamarca) con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto.

En síntesis, el mecanismo *Athena* cubre los denominados “costes comunes”, que se refieren a gastos asociados a los cuarteles generales de las operaciones dirigidas por la UE y a los costes adicionales para apoyar a la fuerza como un todo en el proceso de despliegue hasta su emplazamiento. También puede asumir ciertos gastos a petición del Comandante de la operación, previa aprobación del Comité Especial.

Aunque ha ido ampliándose y ganando en agilidad a lo largo de los años, el mecanismo *Athena* sigue siendo complejo, a veces lento, y para muchos, insuficiente, tanto por su cobertura como por mantenerse al margen del presupuesto de la Unión. Por otro lado, gran parte de los gastos derivados de las operaciones recaen sobre los Estados miembros participantes, lo que, sin duda desincentiva el interés por la participación. El propio Parlamento Europeo reclama que los costes comunes derivados de la constitución y empleo de los EUBG sean asumidos íntegramente por la Unión, considerando que la aplicación del principio de que los costes recaen en quien los origina, es contraria al principio del reparto equitativo de gastos.

La financiación de las capacidades militares

Independientemente de las disposiciones financieras del TUE en relación con las capacidades militares de la PCSD, el hecho de que estas capacidades serán las que voluntariamente aporten los Estados miembros, sitúa la financiación de las mismas en la esfera de control nacional y, queda, por lo tanto, sometida al interés de cada gobierno y a su interpretación de lo que representa la solidaridad mutua con sus socios. El descenso continuado de los presupuestos de defensa nacionales desde el fin de la Guerra Fría y, de forma más acentuada, desde el inicio de la recesión económica, ha llevado a una reducción global de los recursos financieros dedicados a este sector en el ámbito de la Unión, pero, quizás lo más preocupante sean, como denuncia el Parlamento Europeo, la irresponsable descoordinación de los recortes de los presupuestos de defensa nacionales, que entorpecen los esfuerzos por remediar las deficiencias de capacidad, menoscaban la credibilidad de la PCSD y pueden debilitar la defensa colectiva.

Para hacer frente a esta situación, es necesario asumir unos compromisos presupuestarios a nivel de la Unión, realistas pero vinculantes para todos los Estados miembros, ya que, como se ha demostrado durante los últimos años, los presupuestos de defensa suelen ser los más afectados a la hora de los recortes. Si se quiere avanzar en una cultura de ayuda mutua en seguridad y defensa y hacer efectivo el principio de que la seguridad de todos los aliados es “indivisible”, la fijación de un presupuesto de defensa mínimo y la planificación concertada de las defensas nacionales se convierte en un requisito imprescindible y en un indicador de coherencia.

Otro aspecto importante es la financiación de la EDA y, más concretamente, de las iniciativas asociadas al Plan de Desarrollo de Capacidades. Desde el año 2010, el presupuesto de la EDA está congelado y se dedica casi un 75% a sus gastos de funcionamiento administrativo. El 25% restante puede dedicarse a estudios y proyectos de viabilidad. Los 27 Estados miembros de su Comité Director aportan la casi totalidad de este presupuesto, que no está incluido en el de la Unión.

Dado que la función principal de la EDA es incentivar la investigación y tecnología en el sector de defensa y promover programas de cooperación para el

desarrollo de capacidades aplicadas, parece imprescindible que su eficacia esté vinculada a la disponibilidad de un presupuesto mayor que le permita estimular la cooperación de los Estados miembros, sobre todo financiando al menos parcialmente aquellas fases de los programas que sean de interés común. La inclusión de las áreas de seguridad de defensa en el Programa Marco de Investigación *Horizonte 2020* que gestiona la Comisión Europea es un paso en esta dirección y representa un indicador de coherencia en la generación de capacidades militares. En este contexto, el papel de la EDA es fundamental para encontrar fórmulas de P&S que demuestren los ahorros derivados de la cooperación.

6. Conclusiones derivadas de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa

Los aspectos más relevantes relacionados con esta variable se han tratado en el capítulo 3, en estrecha relación con la Agencia Europea de Defensa. A los efectos de estas conclusiones nos interesan dos elementos principales:

- El marco estratégico de la EDA
- La búsqueda de sinergias

El marco estratégico de la EDA

Como ya se ha dicho, el fortalecimiento de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa europea (DTIB) ha sido reconocido como uno de los pilares para el desarrollo de las capacidades militares desde el origen de la PCSD, como se pone de manifiesto en la definición del HHG. Ya antes, sobre todo en la década de los noventa, se habían creado en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO) órganos especializados (GAEO, OAEO) en la armonización de las necesidades de sistemas de armas y en el refuerzo del sector de defensa europeo. Con estas mismas finalidades, pero en un ámbito restringido a los países con un sector de defensa más fuerte, se constituyeron la OCCAR y la LOI, cuyos acuerdos entraron en vigor en 2001.

Con la creación de la EDA, se han integrado muchos de estos esfuerzos dentro de su función de refuerzo de la DTIB, encaminada a la creación de un mercado europeo competitivo en materia de armamento. En coherencia con esta función, en

2005 la UEO traspasó las funciones del GAEO a la EDA, que también se hizo cargo de las relaciones de cooperación con la OCCAR y la LOI.

Tras la aprobación de su Visión Inicial a Largo Plazo, la EDA dio otra prueba de coherencia al elaborar entre los años 2007 y 2008 un marco de referencia para la investigación, la industria y el mercado de la defensa europeos. Cada uno de estos aspectos dio lugar a una estrategia parcial, aunque todas ellas coordinadas con el Plan de Desarrollo de Capacidades. Estos cinco documentos, complementados con el Marco Europeo de Cooperación (ECF), una iniciativa de la EDA para la cooperación interagencias europea, conforman el marco estratégico global para la generación de las capacidades vinculadas a la PCSD.

El punto de partida de este impulso es el reconocimiento de que ni siquiera los Estados más importantes de la UE son capaces por sí solos de sostener industrias de armamento nacionales y de proporcionar un amplio catálogo de productos de vanguardia a precios competitivos, con lo que el principio de autosuficiencia se ha hecho una opción incompatible con la soberanía nacional.

Según este marco estratégico, hoy ya no es posible determinar por separado, a nivel nacional, las necesidades de material de las fuerzas armadas para, a continuación, desarrollarlas mediante esfuerzos de I+D separados, y finalmente satisfacerlas mediante adquisiciones igualmente separadas. Este planteamiento es absolutamente incoherente con la interoperabilidad, con la rentabilidad y con la sostenibilidad de un sistema que pretenda ser independiente y garante de la autonomía nacional.

La integración de la DTIB requiere una convergencia de las necesidades nacionales, que a su vez exige una convergencia previa de las visiones y culturas estratégicas. El instrumento de esta convergencia es precisamente el Plan de Desarrollo de Capacidades. Los gobiernos de los Estados miembros tienen una responsabilidad esencial para conseguir estos objetivos, no solo favoreciendo esta convergencia, sino también aceptando los movimientos empresariales necesarios a nivel transnacional para mejorar la competitividad de la industria europea de la defensa. Igualmente, la UE puede promoverlos a través de mayores inversiones en investigación y tecnología, de un marco que garantice a los Estados la seguridad de

suministros a largo plazo, y de una normativa que garantice la transparencia y la confianza mutua en el mercado de la defensa. Dos indicadores coherentes con este planteamiento son el Código de conducta para las adquisiciones de defensa (2005) y el Acuerdo Marco sobre seguridad del suministro en situaciones de urgencia operativa (2006), ambos aprobados por la EDA.

La cooperación en materia de armamento reclama, en primer lugar, una eficaz armonización de las capacidades operativas de los Estados miembros que reduzca las duplicidades innecesarias en los productos ofertados por la industria europea y que permita la generación de economías de escala, es decir, la especialización en la producción. Estas medidas, además de actuar favorablemente sobre los precios de adquisición y sostenimiento, mejorarían la interoperabilidad y harían más competitiva a la industria europea a nivel mundial.

En cuanto a la tecnología y la investigación en defensa, el objetivo del marco estratégico es asegurar a la UE la adquisición y conservación de una ventaja tecnológica en una serie de áreas clave, hacia las que deben focalizarse los esfuerzos de investigación. Un indicador de esta convergencia estratégica es la lista priorizada de 22 áreas tecnológicas clave, elaborada por los Estados miembros en el marco de la EDA.

La búsqueda de sinergias

Más recientemente, el esfuerzo se está dirigiendo a la convergencia de los diferentes planes estratégicos de investigación, a nivel nacional y de la Unión, buscando el compromiso de todos los agentes que interaccionan en los procesos de I+D. Un paso más en la búsqueda de la coherencia ha sido el Marco Europeo de Cooperación, cuya finalidad es promover sistemáticamente la sinergia en áreas de investigación y tecnología complementarias, con aplicaciones tanto civiles como militares. Institucionalmente, este enfoque fomenta la coherencia interna de la Unión pues implica directamente a la Comisión en la definición y desarrollo de las capacidades de defensa a través del Programa Marco de Investigación de la UE (Horizonte 2020). Esto se traducirá en un aumento muy significativo del porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a la investigación sobre seguridad y defensa.

Lo expuesto nos permite confirmar que, a partir de la entrada en escena de la EDA, la UE ha incrementado la coherencia entre sus objetivos de capacidades militares y la base industrial y tecnológica que debe ayudar a alcanzarlos. La adquisición de un mayor protagonismo de la Comisión en el ámbito de la PCSD a través de su participación en los programas de investigación cooperativos supone una aportación importante hacia una política común de defensa. Este progreso se ve contrarrestado por el incumplimiento de los objetivos presupuestarios que, con carácter voluntario, establecieron los ministros de defensa de los Estados miembros en 2007 con el lema de “gastar más y mejor juntos”. Estos objetivos se concretaban en dedicar el 2% de los presupuestos de defensa nacionales a inversiones en investigación y tecnología, dirigiendo un 20% de estas a proyectos europeos cooperativos.

7. A modo de síntesis

Desde su institución en 1999, la PCSD ha sido el instrumento fundamental para vertebrar la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea. En sus 15 años de existencia, ha ido dotando progresivamente a la Unión de una capacidad operativa para llevar a cabo operaciones militares autónomas, basadas en el empleo de recursos civiles y militares con un grado de integración creciente.

La búsqueda de una mayor coherencia en la actuación de la Unión es una de las cuatro líneas de acción de la Estrategia Europea de Seguridad, por ello, el estudio que hemos llevado a cabo ha centrado su atención en la coherencia entre las disposiciones y planes aprobados por la UE y el desarrollo efectivo de capacidades militares en el marco de la PCSD. En nuestro análisis, hemos encontrado elementos que demuestran coherencia, junto a otros que sugieren actuaciones incoherentes. Atendiendo a los más relevantes, los resultados se resumen en la síntesis siguiente:

COHERENCIA

1. La decisión de la UE de dotarse de una PCSD, con capacidades civiles y militares, para una acción autónoma en respuesta a su vocación de actor global.

2. La adopción de un modelo intergubernamental para la gestión de esta política, que concede a los Estados miembros un mayor protagonismo en las decisiones relacionadas con la seguridad y la defensa, aunque con una creciente participación de la Comisión y del Parlamento Europeo.
3. La creciente participación de los ministros de defensa en el Consejo y en las iniciativas que afectan a la PCSD.
4. La superposición de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad de la Unión con la de Vicepresidente de la Comisión, ejerciendo entre otros cargos, la presidencia permanente del Consejo de Asuntos Exteriores y la dirección de la EDA. Todo ello contribuye a una mayor coherencia de las decisiones sobre la PESC y la PCSD, incluidas las capacidades militares.
5. El compromiso de los Estados miembros para lograr una convergencia cada vez mayor en materia de defensa, y para poner voluntariamente capacidades civiles y militares al servicio de la PCSD y mejorarlas progresivamente.
6. La asociación estratégica con la OTAN, en un marco de diálogo, de transparencia, de complementariedad y de refuerzo mutuo, que se ha concretado en los acuerdos Berlín Plus y en equipos de enlace permanentes.
7. La creación de una serie de órganos especializados en el planeamiento y desarrollo de la PCSD (Comité Militar, Estado Mayor, etc.), cubriendo los aspectos conceptuales, formativos, de generación y preparación de capacidades, y de conducción de operaciones.
8. La creación de la EDA, con funciones que le otorgan un papel central en el desarrollo de la PCSD, en colaboración con los Estados miembros, la Comisión, el EUCM, el EUMS, organizaciones afines (OCCAR, LoI) y las empresas del sector de la defensa europeo.
9. La aprobación de una Estrategia Europea de Seguridad, que sirve de referencia para los Estados miembros y aporta coherencia al desarrollo y empleo de capacidades.
10. La aprobación de unos objetivos concretos de capacidades (HHG y HG2010), acompañados de mecanismos de planeamiento para alcanzarlos (ECAP, CDM, CDP), dentro de un proceso continuado (especialmente entre 1999 y 2009)

11. La elaboración de unos catálogos de capacidades militares (de requisitos, de fuerzas y de progresos) que describen a nivel global la disponibilidad y las carencias de las fuerzas armadas de los Estados miembros y que sirven de referencia para un planeamiento de la defensa a nivel nacional más coordinado con los objetivos de la Unión.
12. La puesta en marcha de los EUBG como sistema de generación de capacidades de respuesta rápida genuinamente europeo y motor para mejorar la multinacionalidad, la interoperabilidad y eficacia de las fuerzas armadas europeas.
13. La incorporación del concepto *Pooling & Sharing*, coordinado con iniciativas similares de la OTAN (*Smart Defence*) a la generación de capacidades militares, como fórmula para promover una cultura de cooperación sistemática y de alcanzar los objetivos de la defensa en los niveles nacional y de la Unión con menores costes y mayor eficacia. Este concepto se encuentra en el núcleo de las condiciones necesarias para progresar hacia una defensa común europea.
14. La incorporación de la Comisión a las estrategias de la PCSD vinculadas a la I+D, la industria y el mercado de la defensa, aportando nuevos recursos financieros y normativa para avanzar en el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea.
15. La elaboración de un marco estratégico coherente (Visión Inicial a Largo Plazo, estrategias sobre la industria, el mercado, la investigación y la tecnología en el sector de defensa europeo) para guiar el trabajo de la EDA y para integrar a las empresas y a los centros de investigación en el esfuerzo para el desarrollo de capacidades.
16. La puesta en marcha de un proceso de desarrollo conceptual en el nivel político-estratégico y operacional, y de un proceso de lecciones aprendidas, estrechamente coordinados con el desarrollo y empleo de las capacidades civiles.
17. El empleo de capacidades militares en operaciones militares dentro del marco de la PCSD, desarrolladas en los Balcanes y, sobre todo, en el continente africano y los mares y océanos circundantes.
18. La puesta en servicio del mecanismo *Athena* para la financiación de los gastos comunes derivados de las operaciones militares en el ámbito de la PCSD.

INCOHERENCIA

- a. La ausencia o poca presencia en la agenda del Consejo Europeo de los asuntos relacionados con el desarrollo de la PCSD desde 2009, coincidiendo con un momento muy delicado debido a los recortes presupuestarios en la mayoría de los Estados miembros.
- b. El carácter opcional que tiene, para los Estados miembros, participar o no en la PCSD (caso de Dinamarca), así como la plena voluntariedad de las contribuciones nacionales a la PCSD.
- c. Las “distorsiones” en las relaciones UE-OTAN, que, a pesar de los acuerdos alcanzados entre ambas organizaciones, introducen incoherencias, cierta competitividad y percepciones divergentes en el desarrollo lógico de la PCSD, así como una pobre aplicación práctica de los acuerdos adoptados.
- d. La asociación de la PCSD a la PESC cuando al mismo tiempo se incluye la definición progresiva de una política común de defensa orientada a una futura defensa común. En este mismo contexto, resulta incoherente la ausencia de un proyecto compartido de la UE para seguir esa hoja de ruta básica.
- e. La restricción de la PCSD a una serie de misiones vinculadas exclusivamente a la acción exterior, dejando al margen los aspectos relacionados con la defensa colectiva, que se vinculan a la OTAN para los miembros de la Alianza. Este planteamiento no parece coherente con la cláusula de ayuda mutua incorporada al Tratado de Lisboa.
- f. La falta de actualización y perfeccionamiento de la Estrategia Europea de Seguridad, vigente desde 2003, y la indefinición de algunos de sus contenidos, como los relativos a las tareas de seguridad y los recursos disponibles.
- g. La aparentemente escasa incidencia de los planes de desarrollo de capacidades de la UE en los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y la falta de coordinación en las decisiones nacionales que afectan a los recursos disponibles para la defensa.
- h. La falta de correspondencia entre las funciones encomendadas a la EDA y el escaso presupuesto que se le asigna.

- i. La falta de consenso para el empleo de los EUBG en operaciones, a pesar de las oportunidades para hacerlo y del esfuerzo económico y militar llevado a cabo para mantener en funcionamiento este sistema de generación de capacidades.
- j. Las dificultades para crear un Cuartel General Operacional (OHQ) permanente de la UE, disponiendo solo de un Centro de Operaciones para operaciones de escasa entidad.
- k. La aparente ausencia de un plan general para desarrollar las iniciativas de creación de fuerzas y capacidades multinacionales entre los países europeos, que parecen responder exclusivamente a intereses nacionales.
- l. El vacío en la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente, que resta credibilidad a las disposiciones del TUE sobre la voluntad de utilizar este instrumento, llamado a facilitar los avances en la PCSD.
- m. El insuficiente desarrollo práctico del concepto *Pooling & Sharing*, especialmente en áreas o capacidades que no requieren grandes esfuerzos económicos, pero que permitirían avanzar hacia la comunitarización de la defensa.
- n. Los escasos resultados obtenidos por el momento en el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa, así como la resistencia de algunos Estados a abandonar posiciones prácticas que favorecen unilateralmente a sus empresas o a su mercado.
- o. La insuficiencia del mecanismo *Athena* para afrontar el conjunto de gastos que se derivan de las operaciones militares o de otros esfuerzos de defensa, como el mantenimiento de los EUBG. En la práctica, las cargas económicas recaen sobre todo en los estados participantes, lo cual desincentiva la adopción de compromisos importantes.

A la vista de estos resultados, en relación con las dos preguntas de investigación que dieron origen a nuestro estudio, podemos plantear dos respuestas:

R1. Las capacidades militares actuales de la Unión responden a lo establecido en los Tratados y en la Estrategia Europea de Seguridad desde el punto de vista organizativo, en cuanto a la puesta en marcha de un proceso propio de la UE para planificar, generar y conducir dichas capacidades. En cambio, no responden operativamente, pues el carácter voluntario de las aportaciones de los Estados miembros y la dificultad para alcanzar consensos en el empleo de las capacidades no garantizan ni la generación suficiente y oportuna de las capacidades ni el empleo en los escenarios contemplados por el TUE y la EES.

R2. La PCSD y las capacidades a su servicio no permiten apreciar una coherencia evidente con un eventual proceso hacia una defensa común europea, de acuerdo con la fórmula empleada por el TUE en sus artículos 24 y 42.2. El estado actual de la PCSD solo permite confirmar un proceso de convergencia de ciertos aspectos de las políticas de defensa de los Estados miembros, impulsado por la EDA y también, quizás en mayor medida, por la OTAN.

La transformación que, de forma generalizada, han experimentado las fuerzas armadas europeas, constituye en sí misma un proceso de convergencia que incluye la transnacionalización de la defensa. La generación de fuerzas y capacidades multinacionales, como las expuestas en el capítulo 4, demuestra esta tendencia, que en su mayor parte se ha desarrollado bajo el impulso de la OTAN. Este proceso podría favorecer la definición progresiva de una política común de defensa, siempre que los Estados miembros adquieran mayores compromisos en los siguientes ámbitos:

- La convergencia de las estrategias de seguridad y defensa nacionales.
- El planeamiento conjunto de la defensa nacional, buscando una máxima complementariedad.
- La adquisición y empleo compartidos de inteligencia.
- La coordinación de los presupuestos de defensa, tanto en los esfuerzos como en los recortes que se realicen.
- La coordinación de los objetivos de capacidades y la aplicación sistemática de los principios del P&S a todos los ámbitos (doctrinal, formación, adiestramiento, investigación, adquisición,...).

- El fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea.
- La construcción de una cultura de defensa europea común, en la que se impliquen las administraciones nacionales, los centros de formación y los medios de comunicación.

Consideradas en su conjunto, hay que reconocer que, en el período de 15 años abarcados por nuestro estudio, la Unión Europea ha realizado avances sustanciales en el desarrollo de todos los aspectos relacionados con su dimensión de seguridad y defensa. La PCSD ha sido el vehículo para esta evolución, que ha tratado de responder a los desafíos de un entorno de seguridad que ha puesto de manifiesto la realidad y el poder desestabilizador de unas nuevas amenazas, avances tecnológicos y fenómenos naturales.

Doce años después de su aprobación, es posible que hubiera un gran consenso para afirmar que el título de la primera estrategia de seguridad europea– *Una Europa segura en un mundo mejor*– se ha quedado más en un deseo que en un objetivo cumplido. Pero también es cierto que la Unión dispone de más y mejores instrumentos para afrontar los nuevos desafíos a su seguridad y sobre todo de una experiencia de la que antes carecía.

La redacción de una nueva Estrategia Europea de Seguridad, prevista para 2016, es una excelente oportunidad para revisar los planteamientos de la Unión y avanzar en la cohesión interna en materia de seguridad y defensa. Es posible que en esta nueva etapa histórica, la UE tenga la exigencia responsable de dar el salto hacia la defensa común europea si no quiere arriesgarse a que el impulso de la PCSD se agote y su credibilidad se difumine. En este contexto, el largo esfuerzo llevado a cabo por la OTAN en Afganistán y la decisión estratégica de EEUU de desplazar el centro de gravedad de su esfuerzo hacia la región de Asia-Pacífico, pueden hacer ineludible que la UE se vea obligada a asumir el liderazgo de la defensa colectiva de Europa. Este cambio estratégico puede ser el motor necesario para dar al conjunto OTAN-UE la coherencia que hoy no tiene.

Para lograrlo será indispensable avanzar en la cohesión interna. De la misma forma que en 1999 el objetivo de desarrollar “capacidades” prevaleció sobre la búsqueda de una “identidad europea de seguridad y defensa”, es posible que en

esta década haya que invertir los términos ante la posibilidad de que sea difícil avanzar en el desarrollo de capacidades sin que se haya desarrollado una identidad sobre la que construir mayores compromisos, que aumenten la confianza entre los Estados miembros y la aceptación de la interdependencia y el reparto de cargas.

Bibliografía y Fuentes consultadas

A

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Unión Europea como actor global, escenarios y posibles áreas de actuación de los *battlegroups*”, en AA.VV: *Posibles escenarios de los Battlegroups de la Unión Europea*, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 9, junio 2007, pp. 43 a 61,
http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/009_POSIBLES_ESCENARIOS_DE_ACTUACION_DE_LOS_BATTLEGROUPS_DE_LA_UNION_EUROPEA.pdf

AUGIER, Mie: “Thinking about War and Peace: Andrew Marshall and the Early Development of the Intellectual Foundations for Net Assessment”, en *Comparative Strategy*, Vol. 32, Núm. 1, 2013, pp. 1 a 17,
<http://dx.doi.org/10.1080/01495933.2013.758509>.

AYALA MARÍN, José Enrique de: “Las fuerzas multinacionales europeas”, en AA.VV.: *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Documentos de seguridad y defensa nº 33, CESEDEN, Madrid,

mayo 2010, pp. 33 a 49, <http://www.degruyter.com/view/j/cirr.2013.19.issue-68/cirr-2013-0005/cirr-2013-0005.xml>

B

BAKKEN, Bent Erik: "Handbook of Long Term Defence Planning", RTO Technical Report 69, Research and Technology Organisation, NATO, abril 2003.

BAQUÉS, Josep y CALVO, José Luis: "El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio", en JORDÁN, Javier (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2013, pp. 149-177.

BAQUÉS, Josep: "Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares", en JORDÁN, Javier (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2013, pp. 119 a 145.

BARCIKOWSKA, Anna: "EU Battlegroups-ready to go?", Brief nº 40, EU Institute for Security Studies, 15 noviembre 2013, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_40_EU_Battlegroups.pdf

BENEDICTO, Miguel Angel y HERNÁNDEZ, Eugenio: *Europa 3.0. 90 miradas desde España a la Unión Europea*, Plaza y Valdés Editores, mayo 2014, http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/92410/Benedicto_Europa_2014.pdf?sequence=1

BIDDLE, Stephen : "Military Power : A reply", en *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, Núm. 3, 2005, pp. 453 a 469, <http://dx.doi.org/10.1080/01402390500154403>

BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: "Pooling & Sharing: From Solw March to Quick March?", Security Policy Brief nº 23, Egmont Institute, mayo 2011, <http://aei.pitt.edu/32040/>

BISCOP, S.: "Permanent Structures Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration", presentado en el Seminario del EUISS *Strengthening ESDP: The EU's Approach to International Security*, Egmont-Royal Institute for International Relations, Helsinki, 18-19 septiembre 2008, <http://aei.pitt.edu/11888/1/080918-Biscop-Helsinki-paper.pdf>

BOENE, Bernard: "Shifting to All-Volunteer Armed Forces in Europe: Why, How, With What Effects?", en Rev. *Forum Sociológico* nº 19 *As forças armadas numa sociedade em mudança*, 2009, pp. 49-60, <http://sociologico.revues.org/347>

BOIXAREU TORRES, Javier: "Iniciativas en marcha en la OTAN", en AAVV: *El futuro de la OTAN después de Riga*, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 4, octubre 2006, pp. 23-34,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/004_EL_FUTURO_DE_LA_OTAN_DESPUES_DE_RIGA.pdf

BRACKEN, Paul: "Net Assessment: A Practical Guide", en *Parameters*, Spring 2006, <http://www.comw.org/qdr/fulltext/06bracken.pdf>

BRUCE WEINROD, W: "Pooling and Sharing: The Effort to Enhance Allied Defense Capabilities", en SCHMITT, Gary J. (ed.): *A Hard Look at Hard Power: Assessing The Defense Capabilities of Key U.S. Allies and Security Partners*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, julio 2015, pp. 95-118, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1270>

C

CESEDEN: *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 33, mayo 2010,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/033_EL_FUTURO_DE_LAS_FUERZAS_MULTINACIONALES_EUROPEAS_EN_EL_MARCO_DE_LA_NUEVA_POLITICA_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA.pdf

CESEDEN: *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la UE*,

CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 42, junio 2011,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/042_LA_COOPERACION_ESTRUCTURADA_PERMANENTE_EN_EL_MARCO_DE_LA_UNION_EUROPEA.pdf

CESEDEN: *Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de defensa. La Smart Defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE*, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 56, marzo 2013,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/056_ENFOQUE_MULTINACIONAL_AL_DESARROLLO_DE_CAPACIDADES_DE_DEFENSA_LA_SMART_DEFENCE_DE_LA_OTAN_FRENTE_AL_POOLING_SHARING_DE_LA_UE.pdf

CESEDEN: *El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 55, marzo 2013,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/055_EL_PROCESO_HACIA_UNAS_FUERZAS_ARMADAS_EUROPEAS_REALIZACIONES_Y_DESAFIOS.pdf

CESEDEN: *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*,

CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 63, septiembre 2014,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/063_PERSPECTIVAS_PARA_EL_DESARROLLO_FUTURO_DE_LA ESTRATEGIA_DE_SEGURIDAD.pdf

[Def/ficheros/063 PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO FUTURO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD.pdf](#)

CONSEJO EUROPEO: “Conclusiones de la Presidencia. Anexo I del Anexo IV. El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa”, Helsinki, 20 diciembre 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 14 y 15 diciembre 2001, <file:///C:/Users/didom/Downloads/68832.pdf>

CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica, 19 y 20 junio 2003, [file:///C:/Users/didom/Downloads/76282%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/didom/Downloads/76282%20(3).pdf)

CONSEJO EUROPEO: “Conclusiones de la Presidencia”, 13 y 14 diciembre 2012, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>

CHANG, Fu-Chang: “EU as military Actor-The Role of the European Defence Agency”, 2004, http://www2.tku.edu.tw/~tiexm/conference_paper/session5/Fuchang.pdf

COHEN, Eliot A.: “Stephen Biddle on Military Power”, en *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, Núm. 3, 2005, pp. 413-424, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390500137259#.VbYdffntmko>

COLOM, Guillem: “El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea”, UNISCI Discussion Papers, nº 34, enero/febrero 2014, <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44831/42241>

CORNISH, Paul: “United Kingdom Hard Power: strategic ambivalence”, en SCHMITT, Gary J. (ed.): *A Hard Look at Hard Power: Assessing The Defense Capabilities of Key U.S. Allies and Security Partners*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, julio 2015, pp. 257-286, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1270>

CORREA BURROWS, Paulina: *La contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea*, Documento de trabajo 63/2011, IEEF y Fundación Alternativas, marzo 2011, http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivo/s/8fd6874b41466e18cf8ddcfd931e0cf4.pdf

CSERNATONI, Raluca: “The European Defense at a Crossroads”, en *European Security Review* nº 72, junio 2014, <https://isiseurope.wordpress.com/2014/03/20/european-defense-eda/>

CONSEJO DE LA UE: “Statement on Improving European Military Capabilities”, Doc. 13802/01 (Presse 414 - G) – Excerpt, Bruselas, 19 y 20 noviembre 2001, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf> .

CONSEJO DE LA UE: “Definición del Mecanismo para el Desarrollo de Capacidades de la UE”, Doc 6805/03, Bruselas 26 febrero 2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6805-2003-INIT/es/pdf>

CONSEJO EUROPEO: “Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”, Doc. 15708/03, Bruselas, 10 diciembre 2003, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%2015708%202003%20INIT>

CONSEJO DE LA UE: “Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU Crisis Management”, Doc. 11127/03, Bruselas, 3 julio 2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11127-2003-INIT/en/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Military Capability Commitment Conference. Declaration on European Military Capabilities”, Bruselas, 22 noviembre 2004, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Objetivo principal para 2010”, Doc 6309/2004 REV 6, Bruselas, 4 de mayo de 2004, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6309-2004-REV-6/es/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 12 y 13 diciembre 2003”, Doc. 5381/04, 5 febrero 2004, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%205381%202004%20INIT>

CONSEJO DE LA UE: “Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas del 17 y 18 de junio de 2004”, Doc. 10679/2/04 REV2, 19 julio 2004, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10679-2004-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Headline Goal 2010”, 17 mayo 2004,
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Requirement Catalogue 2005”, Doc. 13732/05 EXT 1, 7 noviembre 2005 (parcialmente desclasificado),
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013732%202005%20EXT%201>

CONSEJO DE LA UE: “Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo”, Doc. 14469/4/05, Bruselas, 30 noviembre 2005,
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=es>

CONSEJO DE LA UE: “Development of European Military Capabilities: The Force Catalogue 2006”, noviembre 2006,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MilitaryCapabilitiesFC06backgroundNov06_en.pdf

CONSEJO DE LA UE: “Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones”, Doc. 5319/06, Bruselas, 13 enero 2006,
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%205319%202006%20INIT>

CONSEJO DE LA UE: “Lessons-Reporting Process”, Doc. 15812/07 REV 1, Bruselas, 22 agosto 2007, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15812-2007-REV-1/en/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Declaration sur le renforcement des capacités”, Bruselas, 11 diciembre 2008,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/esdp/104700.pdf

CONSEJO DE LA UE: “EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic level”, Doc. 10687/08, Bruselas, 16 junio 2008,
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010687%202008%20INIT>

CONSEJO EUROPEO: “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, 11 de diciembre de 2008, Doc. S407/08,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

CONSEJO DE LA UE: “Framework for EU Military Conceptual documents”, Doc. 7491/08, Bruselas, 11 marzo 2008,
http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-7491-2008-INIT

CONSEJO DE LA UE: “Consejo Europeo de Bruselas del 11 y 12 diciembre 2008. Conclusiones de la Presidencia”, Doc. 17271/1/08 REV1, Bruselas, 13 febrero 2009,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/104704.pdf

CONSEJO DE LA UE: “EUMC Interoperability Study-Final Report”, Doc. 16741/09, Bruselas, 26 noviembre 2009,
http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-16741-2009-INIT

CONSEJO DE LA UE: “EU civilian and military capability development beyond 2010”, Doc. 17127/10, Bruselas, 7 diciembre 2010,
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17127-2010-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores”, Sesión 3199, Comunicado de prensa, 19 noviembre 2012, <http://europa.eu/rapid/press-release PRES-12-467 es.htm>

CONSEJO DE LA UE: “Decisión 2012/173/PESC del Consejo de 23 de marzo de 2012 relativa a la puesta en marcha del Centro de Operaciones de la UE para las misiones y la operación de la política común de seguridad y defensa en el Cuerno de África”, Diario Oficial de la UE, 27 marzo 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0173&from=ES>

CONSEJO DE LA UE: “EU Lessons Learned (LL) Concept”, Doc. 12322/1/11 REV 1, Bruselas, 30 marzo 2012, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12322-2011-REV-1/en/pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Decisión 2013/189/PESC de 22 de abril de 2013 relativa a la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) y por la que se deroga la Acción Común 2008/550/PESC”, Diario Oficial de la UE de 24 abril 2013, <http://www.boe.es/doue/2013/112/L00022-00029.pdf>

CONSEJO DE LA UE: “Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena) y por la que se deroga la Decisión

2011/871/PESC”, Diario Oficial de la UE, 28 marzo 2015,
<http://www.boe.es/doue/2015/084/L00039-00063.pdf>

CONSEJO DE LA UE: “EU Military Concept Development Implementation Programme 2015-2016 (CDIP 15-16)”, Doc. 7422/15, Bruselas, 20 marzo 2015,
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7422-2015-INIT/en/pdf>

E

EDA: “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capability Needs”, 3 de octubre de 2006,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/91135.pdf

EDA: *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, 14 mayo 2007, <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/a-strategy-for-the-european-defence-technological-and-industrial-base>

EDA: *Future Trends for the Capability Development Plan*, julio 2008,
http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure_CDP.pdf

EDA: “Background Note-Capability Development Plan”, 8 julio 2008,
<https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/background-note-on-capability-development-plan>

EDA: *A European Defence Research & Technology Strategy*, 12 febrero 2009,
http://www.eda.europa.eu/docs/documents/edrt_strategy.pdf

EDA: *European Armaments Co-Operation Strategy*, 12 febrero 2009,
https://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Co-operation_Strategy_1.pdf?Status=MasterXXXX

EDA: “EDA,s Pooling & Sharing”, *Factsheet*, 30/01/2013,
<http://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/factsheet-eda's-pooling-sharing>

EDA: *10 years of working together*, European Defence Agency, 2014,
http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda_10years

EDA: “Factsheet of Capacity Development Plan”, mayo 2015,
<http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2015-05-07-factsheet-cdp351D4CB6EDE5>

ENSEÑAT Y BEREA, Amador F.: “A qué responden las estrategias de seguridad nacional”, IEEE, Documento de opinión 31/2012, 17 abril 2012,

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE031-2012EstrategiasSegNac_A.Ensenat.pdf

COMISIÓN EUROPEA: “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”, Doc. COM(2005) 35 final, Bruselas 9 febrero 2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0035&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA: “Una estrategia para una sociedad de la información segura. Diálogo, asociación y potenciación”, Doc. COM(2006) 251 final, Bruselas, 31 mayo 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0251&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA: “Una política energética para Europa”, Doc. COM(2007) 1 final, Bruselas, 10 enero 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA: “Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura”, Doc. COM(2010) 639 final, Bruselas, 10 noviembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=ES>

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD, de 19 de febrero de 2009, (2008/2202(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+PDF+V0//ES>

PARLAMENTO EUROPEO: “Impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los Estados miembros de la UE”, Resolución del Parlamento Europeo, Doc. 2011/2177 (INI), 14 diciembre 2011, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP7-TA-2011-0574%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

PARLAMENTO EUROPEO: CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes, Directorate General for External Policies, abril 2012, [http://www.tepsa.eu/download/CSDP%20Missions%20and%20Operations-%20Lessons%20Learned%20Processes%20\(DG-%20External%20Policies\).pdf](http://www.tepsa.eu/download/CSDP%20Missions%20and%20Operations-%20Lessons%20Learned%20Processes%20(DG-%20External%20Policies).pdf)

PARLAMENTO EUROPEO: “Informe sobre las estructuras militares de la UE: situación actual y perspectivas futuras, Doc. 2012/2319 (INI), 6 junio 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0205+0+DOC+PDF+V0//ES>

F

FERRO, Joaquín: “Las relaciones UE-OTAN. Un irresoluble puzzle geopolítico”, *Mosaico blog sobre seguridad internacional*, 23 febrero 2015, <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/las-relaciones-ue-otan-un-irresoluble-puzle-geopol%C3%ADtico>

FINABEL: *European Union Battle Group Manual*, FINSEC nº 27953, European Land Forces Interoperability Center, Bruselas, 27 junio 2014, http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/nbg15---eng/2014.study_fq5_en.pdf

FOUCHAUX, Dorothee (ed.): “French Hard Power: living on the strategic edge”, en SCHMITT, Gary J. (ed.): *A Hard Look at Hard Power: Assessing The Defense Capabilities of Key U.S. Allies and Security Partners*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, julio 2015, pp. 173-199, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1270>

G

GARCÍA PÉREZ, Rafael: “Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2020, pp. 21 a 71, http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2009/2009_1.pdf

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio J: “La OTAN y la UE ante la Cumbre de Chicago. Una cooperación necesaria”, IIEE, Documento de Análisis 023/2012, 16 mayo 2012, http://www.iieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA23-2012_IJGS_OTAN-UE_Cumbre_de_Chicago.pdf

GARCÍA SERVERT, Rubén: “Iniciativas ‘Pooling and Sharing’. El caso del Mando de Transporte Aéreo Europeo”, en AA.VV.: *El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*, Documentos de Seguridad y Defensa nº 55, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, marzo 2013, pp. 47-62, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/055_EL_PROCESO_HACIA_UNAS_FUERZAS_ARMADAS_EUROPEAS_REALIZACIONES_Y_DESAFIOS.pdf

GARCIA SIEIRO, José Manuel: “Planeamiento por capacidades”, en *Revista Española de Defensa*, Junio 2006, pp. 38 a 43,
<http://www.defensa.gob.es/Galerias/fichero/planeamiento-capacidades.pdf>

(Gavín, 2005) GAVÍN MUNTÉ, Víctor: *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954) ¿Idealismo europeo o interés de Estado?*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 8 de abril de 2005,
http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1981/TESIS_VGAVIN.pdf?sequence=1

GONZALVO NAVARRO, Vicente: “Marco estratégico de la Agencia Europea de Defensa. Nuevas iniciativas operativas”, Documento Opinión nº 61/2011, IEEE, 31 agosto 2011,
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEE061_2011MarcoEstrategicoEDA.pdf

GONZALVO NAVARRO, Vicente: *La Agencia Europea de Defensa*, Colección Premios Defensa Investigación, Ministerio de Defensa, octubre 2012,
http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Agencia_Europea_Defensa.pdf

H

HEDBORG, Mikaela: “Comparing Security Strategies”, UIBrief núm. 15, Swedish Institute of International Affairs, 9 octubre 2012,
<http://www.ui.se/upl/files/77897.pdf>

HENDRIKS, Robert J.: “Response Forces Galore. A guided tour”, Policy Brief Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, noviembre 2014,

HENG, Yee-Kuang: “Old Wine in New Bottles? Reconfiguring Net Assessment for 21st Century Security Analysis”, en *Contemporary Security Policy*, Vol. 28, Núm. 3, diciembre 2007, pp. 423 a 443, <http://dx.doi.org/10.1080/13523260701737737>.

I

IISS: *The Military Balance 2015*, International Institute for Security Studies, Routledge, febrero 2015, pp. 57-158,
<http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2015.996348>

IISS: “Chapter Ten Country comparisons. Commitments, force levels and economics”, en *The Military Balance 2015*, International Institute for Security

Studies, Routledge, febrero 2015, pp. 481-492,
<http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2015.996366>

J

JORDAN, Javier: “Enfoques teóricos de los estudios estratégicos”, en JORDÁN, Javier (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2013, pp. 19-23.

K

KELLER, Patrick: “German Hard Power: is There a There There?”, en SCHMITT, Gary J. (ed.): *A Hard Look at Hard Power: Assessing The Defense Capabilities of Key U.S. Allies and Security Partners*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, julio 2015, pp. 95-118,
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1270>

KING, Anthony: *The Transformation of Europe's Armed Forces: From the Rhine to Afghanistan*, Cambridge University Press, 2011.

L

LASCONJARIAS, Guillaume: “The North Atlantic Treaty Organization's Land Forces: Losing Ground”, en SCHMITT, Gary J. (ed.): *A Hard Look at Hard Power: Assessing The Defense Capabilities of Key U.S. Allies and Security Partners*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, julio 2015, pp. 95-118,
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1270>

LASHERAS, Borja; POHLMANN, Christoph; KATSIOLIS, Christos; LIBERTI, Fabio: *European Union Security and Defence White Paper. A Proposal*, Fundación Alternativas, IEEF, Friedrich Ebert Stiftung, enero 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf>

LLANOS MORÁN, Luis: “El ‘EUROAIRGROUP’, futuro de la Aviación Militar Europea”, en *Arbor* CLXXI, 674, CSIC, febrero 2002, pp. 387-400,
<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/1037/1044>

M

MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa”, Real Instituto Elcano, ARI N° 33/2008, 28 marzo 2008,

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2008

MATTELAER, Alexander: *The Strategic Planning of EU Military Operations- The case of EUFOR TCHAD/RCA*, IES Working Papers 5/2008, Institute for European Studies, Bruselas, 2008,

http://www.ies.be/files/IES%20working%20paper%205_Alexander%20Mattelaer.pdf

MINISTERIO DEFENSA ESPAÑA: *European Defence Agency: Past, Present & Future*, Madrid, febrero 2010,

http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/European_Defence.pdf

MEARSHEIMER, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton and Company, 2001,

<http://www.people.fas.harvard.edu/~plam/irnotes07/Mearsheimer2001.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, Madrid, 2000,

<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Espanha%202000.pdf>

MISSIROLI, Antonio (coord.): *Les textes fondamentaux de la défense européenne. De Copenhague à Bruxelles*, Cahiers de Chaillot n° 67, Institute for Security Studies, diciembre 2003, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067f.pdf>

MOLINER GONZÁLEZ, Juan A.: “La cooperación estructurada permanente como factor de transformación de las estructuras de seguridad y defensa”, en CESEDEN: *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*, Serie Documentos de seguridad y defensa n° 42, CESEDEN, Madrid, junio 2011, pp. 27 a 39,

http://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/042_LA_COOPERACION_ESTRUCTURADA_PERMANENTE_EN_EL_MARCO_DE_LA_UNION_EUROPEA.pdf

O

OTAN: *Concepto Estratégico de la Alianza*, 7 noviembre 1991,

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm?selectedLocale=fr

OTAN: *Concepto estratégico*, Lisboa, 20 noviembre 2010,

<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

P

PEÑA, José Antonio: “Políticas públicas nacionales de defensa”, en JORDÁN, Javier (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2013, pp. 241-264.

PINTADO RODRÍGUEZ, César: “Pooling & Sharing y la industria europea de defensa”, Documento de Opinión nº 104/2013, IEEE, 29 octubre 2013, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO104-2013_IndustriaEuropeaDefensa_C.Pintado.pdf

PORTERO, Florentino: “Europa y la seguridad mundial”, en LAMO DE ESPINOSA, E. (coord) : *Europa después de Europa*, Academia Europea de Ciencias y Artes, España, 2010, pp. 461 a 509, <http://www.academia-europea.org/pdf/Europa%20despues%20de%20Europa.pdf>

R

REGALADO DE LOS COBOS, Gabino: “Criterios y compromisos en la Cooperación Estructurada Permanente”, en CESEDEN: *La Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión Europea*, Serie Documentos de seguridad y defensa nº 42, CESEDEN, Madrid, junio 2011, pp. 27 a 39, http://www.defensa.gob.es/ceseden/en/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/042_LA_COOPERACION_ESTRUCTURADA_PERMANENTE_EN_EL_MARCO_DE_LA_UNION_EUROPEA.pdf

REGALADO DE LOS COBOS, Gabino: “El Centro de Operaciones de la Unión Europea ¿Un brote verde de una futura defensa integrada de la UE”, en AA.VV.: *El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*, Documentos de Seguridad y Defensa nº 55, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, marzo 2013, pp. 29-45, http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/055_EL_PROCESO_HACIA_UNAS_FUERZAS_ARMADAS_EUROPEAS_REALIZACIONES_Y_DESAFIOS.pdf

ROMA: “The European Defence Pooling & Sharing: from Words to Deeds”, XVIII Edición de los Coloquios C4, Roma, enero 2013, <http://statewatch.org/news/2015/jan/med-2013-c4-rome-conference-report-3-north-africa-support-strategy.pdf>

RUIZ CAMPILLO, Xira: *Las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y defensa: evolución 2003-2006*, Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Marquina Barrio, Universidad Complutense de Madrid, 2007.

S

SCHMITT, Burkard: "European Capabilities Action Plan (ECAP)", EU Institute For Security Studies, Paris, 2004,

<http://bdi.mfa.government.bg/info/Module%2002%20-%20Diplomacia%20na%20ES/dopalnitelna%20literatura/ECAP%20process.pdf>

SMAGUC, Beatrica: "The EU Battlegroups (EUBGs) – a successful story or a paper tiger?", en *Croatian International Relations Review*, Volume 19, Issue 68, pp. 94–113, octubre 2013, <http://www.degruyter.com/view/j/cirr.2013.19.issue-68/cirr-2013-0005/cirr-2013-0005.xml>

SODER, Kirsten: EU crisis management: an assessment of member states' contributions and positions, abril 2010, <http://www.ies.be/files/Soder-D1-NOT4WEB.pdf>

STOJKOVIC, Dejan y DAHL, Bjorn Robert : "Methodology for long term defence planning", FFI-rapport 2007/00600, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 28 febrero 2007.

SZVIRCSEV TRESCH, Tibor: "Europe's Armed Forces in Transition: From Conscription to all-volunteer forces 1975-2014", en International Workshop *10 Years after Suspending Conscription: Transition and Transformation*, Institute of International Studies and Center for Strategic and Defense Studies, Budapest, 3 y 4 diciembre 2014, <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/schweizerarmee/organisation/hkaneu/milak/militaerwissenschaftliche/militaersoziologie/publikationen.parsys.93405.downloadList.23838.DownloadFile.tmp/541budapestconferencedez2014szvircsev.pdf>

T

TORRES, Manuel R.: "Ciberguerra", en JORDÁN, Javier (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2013, pp. 331 a 348.

U

UE: "EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus", noviembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

UE: "Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre seguridad de la información", Diario Oficial de la UE, 27 marzo 2003, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0327\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003A0327(01)&from=EN)

UE: *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 marzo 2010, <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

UE: *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 marzo 2010, <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

UE: *Project Europe 2030. Challenges and opportunities*, Grupo de reflexión sobre el future de la UE, mayo 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3210249ENC.pdf

UE: “Politique de Sécurité et de Défense Commune. Développement des capacités militaires européennes”, Acción Exterior, Factsheet versión 8, enero 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/100216-factsheet_capacites_militaires-version4_fr.pdf

UE: “EU Battlegroups”, Factsheet, External Action, abril 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf

USDoD: *Director of Net Assesment*, Directiva 5111.11, Departamento de Defensa de los estados Unidos de América, 23 diciembre 2009, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/511111p.pdf>

V

VÁZQUEZ RAMOS, José Alfredo: “Mutualizar capacidades militares: Smart Defence y Pooling & Sharing”, en Revista Ejército nº 867, Estado Mayor del Ejército, Madrid, junio 2013, pp. 90 a 96, http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2013/R_Ejercito_867.pdf

VOSS, Alicia Von ; MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: “The State of Defence Cooperation in Europe”, Working Paper FG3-WG nº 3, German Institute for International and Security Affairs, diciembre 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_DefenceCooperation_Europe_Voss_Major_Moelling_Dez_2013.pdf

W

WALKER, Stephen: “Capabilities-Based Planning. How it is Intended to Work and Challenges to its Successful Implementation”, US Army War College, Carlisle, 18 marzo 2005.

WIJK, Rob de: "The limits of military power", en *The Washington Quarterly*, Vol. 25, Núm. 1, 2002, pp. 75 a 92, <http://dx.doi.org/10.1162/016366002753358339>

Abreviaturas y siglas

Abreviaturas

ADM	Armas de Destrucción Masiva
APAL	Armas Pequeñas y Ligeras
ARRC	Cuerpo Aliado de Reacción Rápida
BFA	Brigada Franco-Alemana
BOP	Brigada Operativa Polivalente
CDIP	Programa de Implementación del Desarrollo Conceptual (UE)
CDM	Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (UE)
CDP	Plan de Desarrollo de Capacidades (UE)
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de la Defensa
CEUR	Consejo Europeo
C-IED	Contra-Artefactos Explosivos Improvisados
CIS	Comunicaciones, Información y Seguridad
CJTF	Fuerza Operativa Conjunto Combinada (OTAN)
CMC	Concepto de Gestión de Crisis
CMPD	Dirección de Gestión y Planeamiento de Operaciones (UE)
COE	Centro de Excelencia (OTAN)
CONOPS	Concepto de la Operación
CPCC	Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (UE)
CPS	Comité Político y de Seguridad (UE)
CUE	Consejo de la Unión Europea
DCI	Iniciativa de Capacidades de Defensa (OTAN)
EAC	Estrategia Europea en materia de Armamento (UE)
EAG	Grupo Aéreo Europeo
EAI	Iniciativa Anfibia Europea
EALEDE	Escuela de Altos Estudios de la Defensa
EATC	Mando Europeo de Transporte Aéreo
EATF	Flota Europea de Transporte Aéreo
ECAP	Plan de Acción Europeo de Capacidades (UE)
ECF	Marco de Colaboración Europeo
ECGII	Iniciativa de Interoperabilidad Aeronaval Europea
EDA	Agencia Europea de Defensa (UE)
EDEM	Mercado Europeo de Equipos de Defensa
EDRT	Estrategia Europea sobre Tecnología e Investigación en Defensa (UE)
EDTIB	Estrategia Europea sobre la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (UE)
EEAS	Servicio Europeo de Acción Exterior (UE)
EES	Estrategia Europea de Seguridad
ELINT	Inteligencia Electrónica

ESDC	Escuela Europea de Seguridad y Defensa (UE)
EUOPCEN	Centro de Operaciones de la UE
EUSATCEN	Centro de Satélites de la UE
EUBG	<i>Battlegroup</i> de la UE
EUCCELL	Célula de la UE en SHAPE
EUISS	Instituto de Estudios de Seguridad de la UE
EUMC	Comité Militar de la UE
EUMS	Estado Mayor de la UE
EUPAR	Parlamento Europeo
FAS	Fuerzas Armadas
FCI	Iniciativa de Fuerzas Conectadas (OTAN)
FHQ	Cuartel General de Fuerza
FINABEL	
FLR	Fuerzas de Baja Disponibilidad (OTAN)
FOC	Capacidad Operativa Completa
GAE0	Grupo de Armamentos de Europa Occidental
GEIP	Grupo Europeo de Programas Independientes
GIDE	Grupo de Industrias de Defensa Europeas
HG2010	Objetivo Global 2010 (UE)
HHG	Objetivo Global de Helsinki (UE)
HRF	Fuerza de Respuesta Rápida (OTAN)
HTF	Grupo de Objetivo Principal (UE)
HUMINT	Inteligencia Humana
I+D	Investigación y Desarrollo
I+T	Investigación y Tecnología
IMINT	Inteligencia de Imágenes
IOC	Capacidad Operativa Inicial
IRF	Fuerzas de Respuesta Inmediata (OTAN)
ISTAR	Información, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento
LoI	Carta de Intenciones
LTPD	Planeamiento de la Defensa a Largo Plazo
LTV	Visión Inicial a Largo Plazo (UE)
MAD	Destrucción Mutua Asegurada
MSO	Opción Estratégica Militar
NAC	Consejo del Atlántico Norte (OTAN)
NBQR	Nuclear, Biológico, Químico y Radiológico
NCS	Estructura de Mando de la OTAN
NFS	Estructura de Fuerza de la OTAN
NMD	Defensa Nacional contra Misiles
NRF	Fuerza de Respuesta de la OTAN
OAE0	Organización de Armamentos de Europa Occidental (UEO)

OCCAR	Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento
OHQ	Cuartel General Operacional
ONA	Oficina de Valoración Neta (EEUU)
ONG	Organización No Gubernamental
OPLAN	Plan de la Operación
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
P&S	<i>Pooling and Sharing</i> (UE)
PARP	Asociación para la Paz (OTAN)
PCC	Compromiso de Capacidades de Praga (OTAN)
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa (UE)
PESC	Política Europea de Seguridad y Defensa (UE)
PESCO	Cooperación Estructurada Permanente (UE)
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa (UE)
PEV	Política Europea de Vecindad (UE)
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RAP	Plan de Acción de Disponibilidad (OTAN)
RMA	Revolución de los Asuntos Militares
RPAS	Sistema Aéreo Pilotado Remotamente
RRF	Fuerza de Respuesta Rápida (OTAN)
RSM	Revolución de los Asuntos Sociales
SACEUR	Comandante Supremo Aliado en Europa (OTAN)
SHAPE	Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (OTAN)
SIAF	Fuerza Anfibia Hispano-Italiana
SIGINT	Inteligencia de Señales
SSR	Reforma del Sector de Seguridad
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TUE	Tratado de la UE
UAS	Sistema Aéreo No Tripulado
UAV	Vehículo Aéreo No Tripulado
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
UKNLAF	Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa
VJTF	Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (OTAN)

Figuras

FIGURAS DEL CAPÍTULO PRIMERO

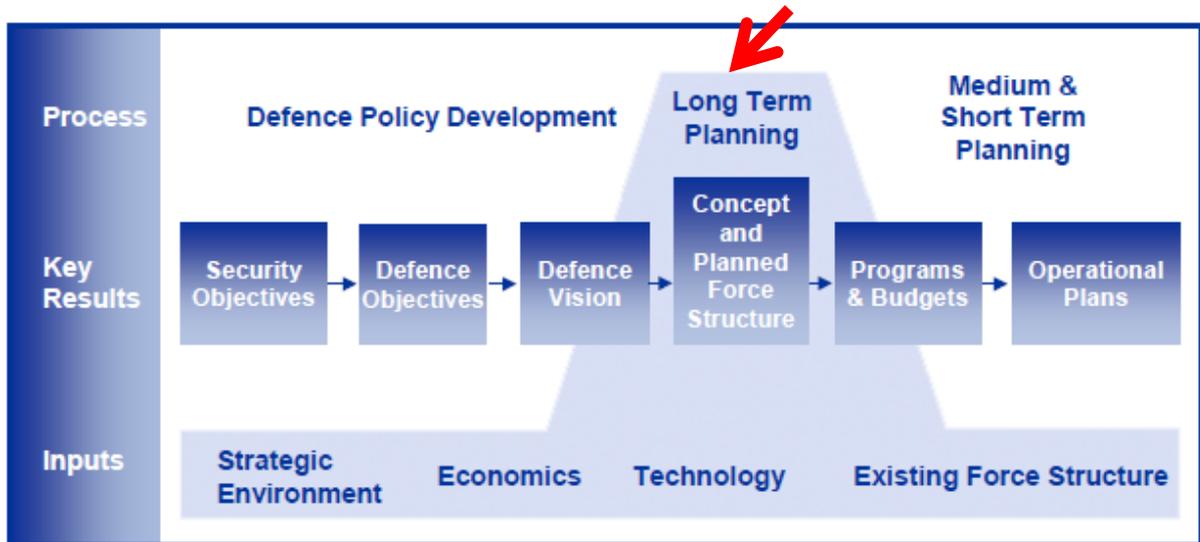


Figura 1.1: El Planeamiento a largo plazo de la Defensa y su contexto
(Bakken, 2003: 5)

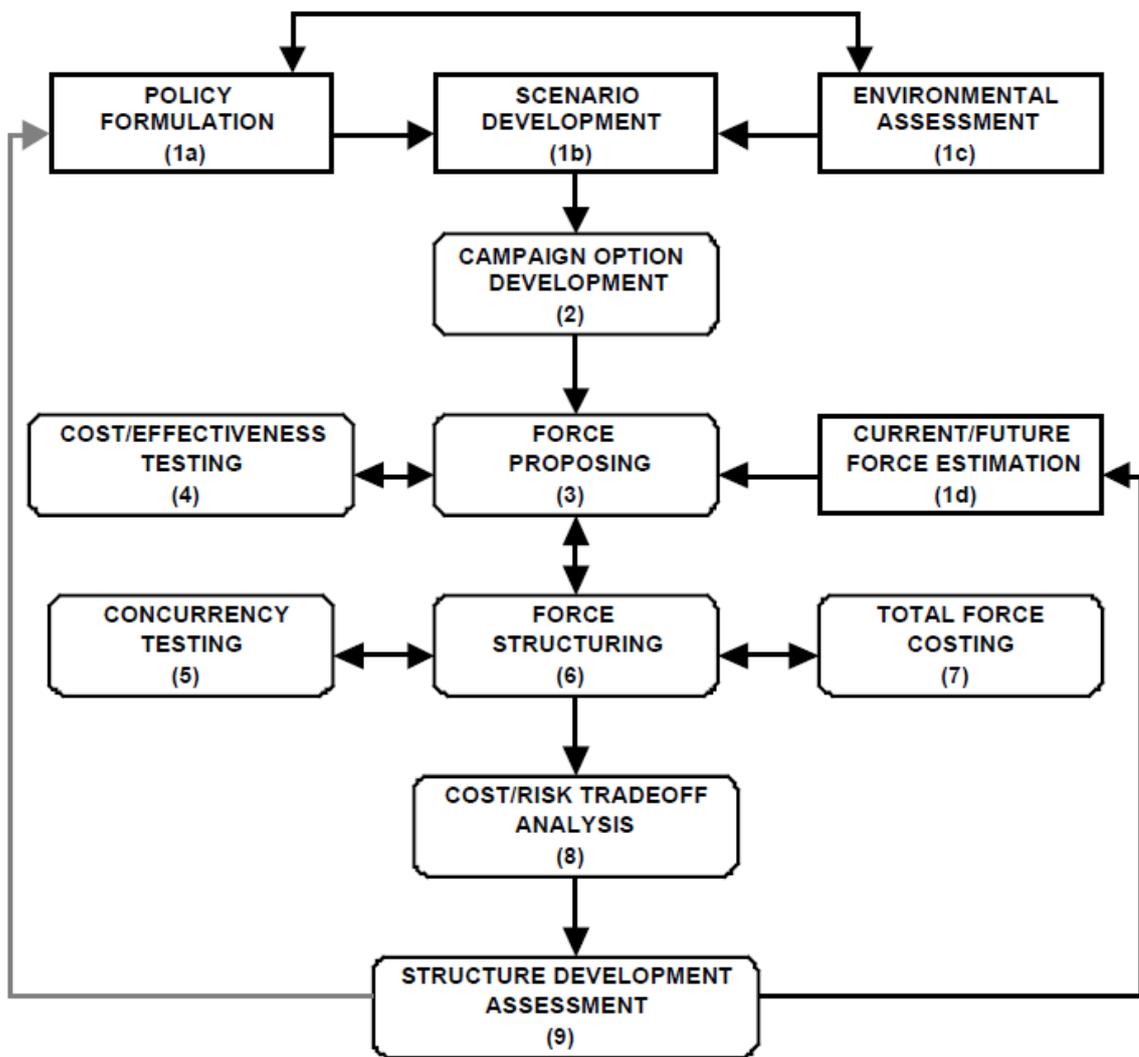


Figura 1.2: Modelo “buenas prácticas” del proceso de planeamiento a largo plazo
(Bakken, 2013: 9)

FIGURAS DEL CAPÍTULO 2

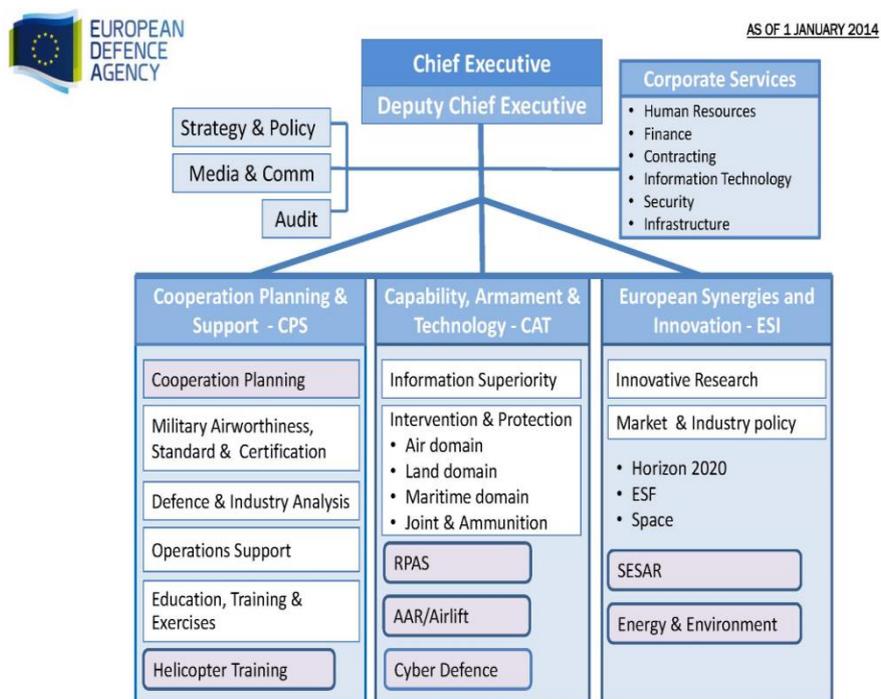


Figura 2.1 Organigrama actual de la EDA

Fuente: <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eda-organogram-1-january-2014.ndf>

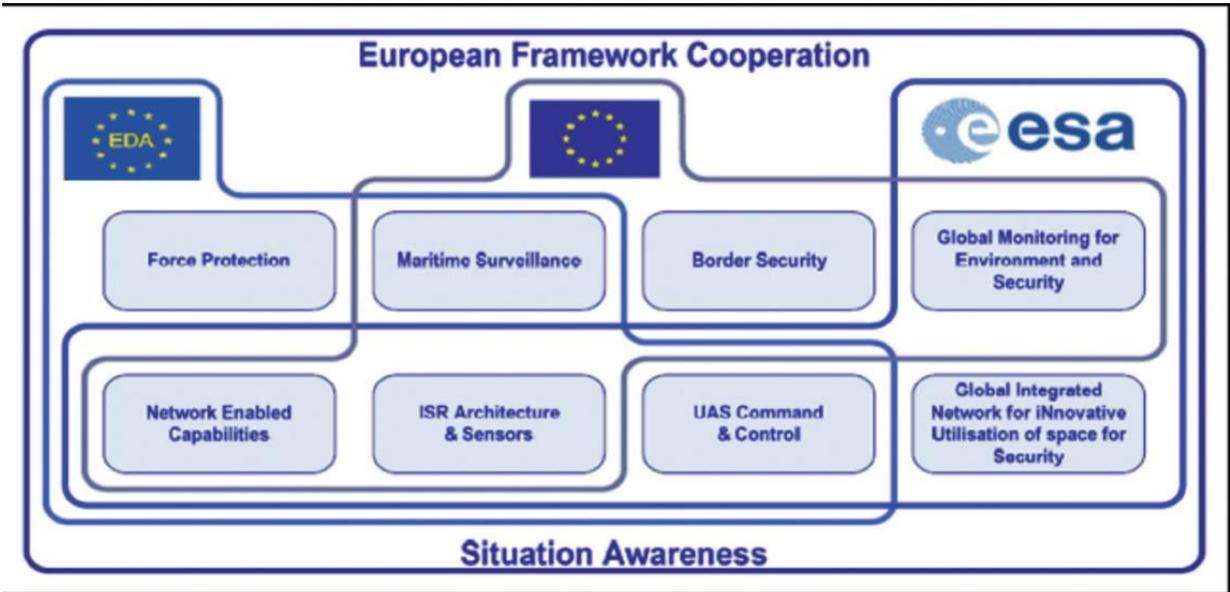


Figura 2.2 Marco Europeo de Cooperación (ejemplo)

Fuente: EDA

FIGURAS DEL CAPÍTULO 4

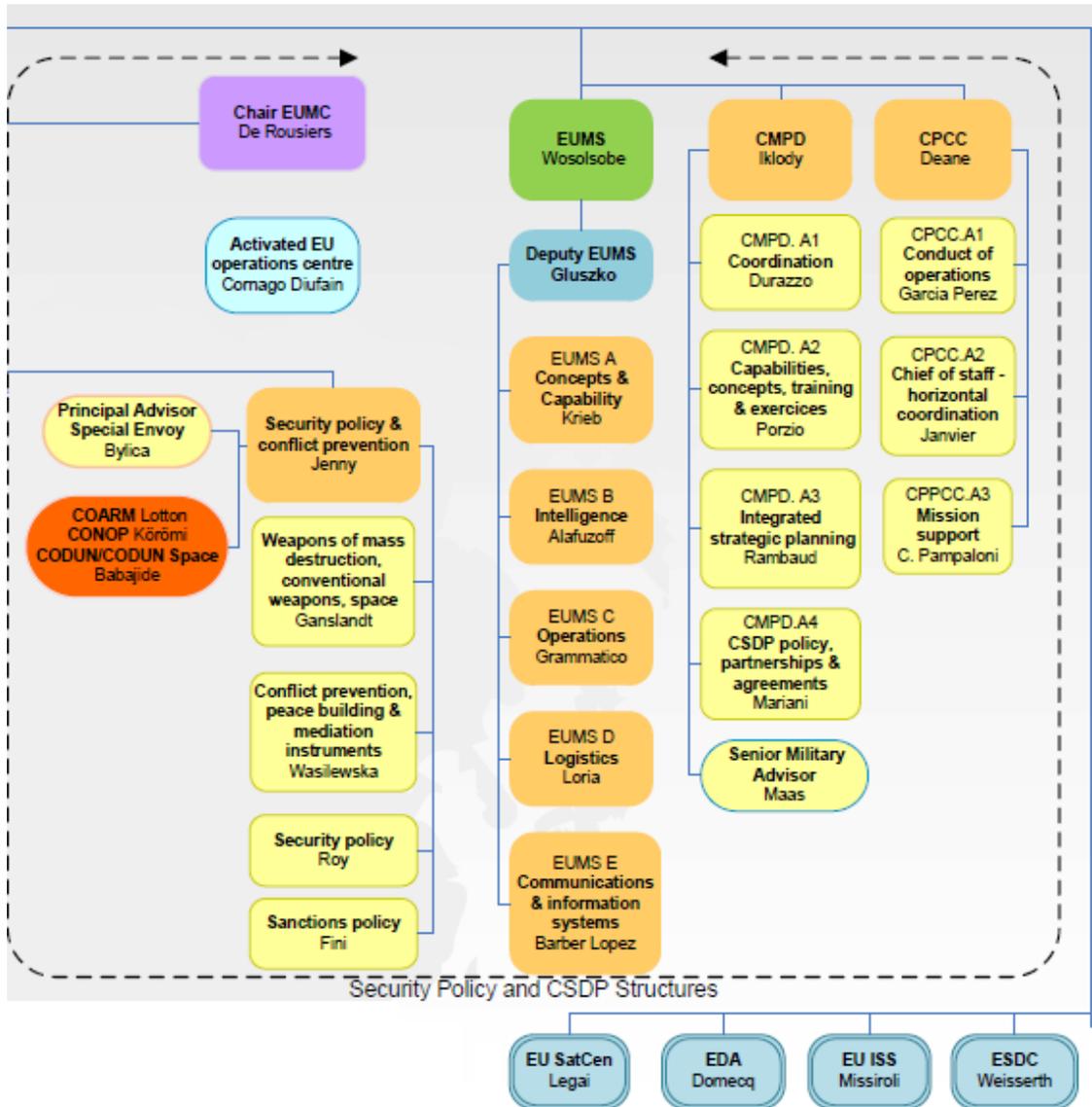


Figura 4.1: Estructuras del EEAS dedicadas a la PCSD
 Fuente: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

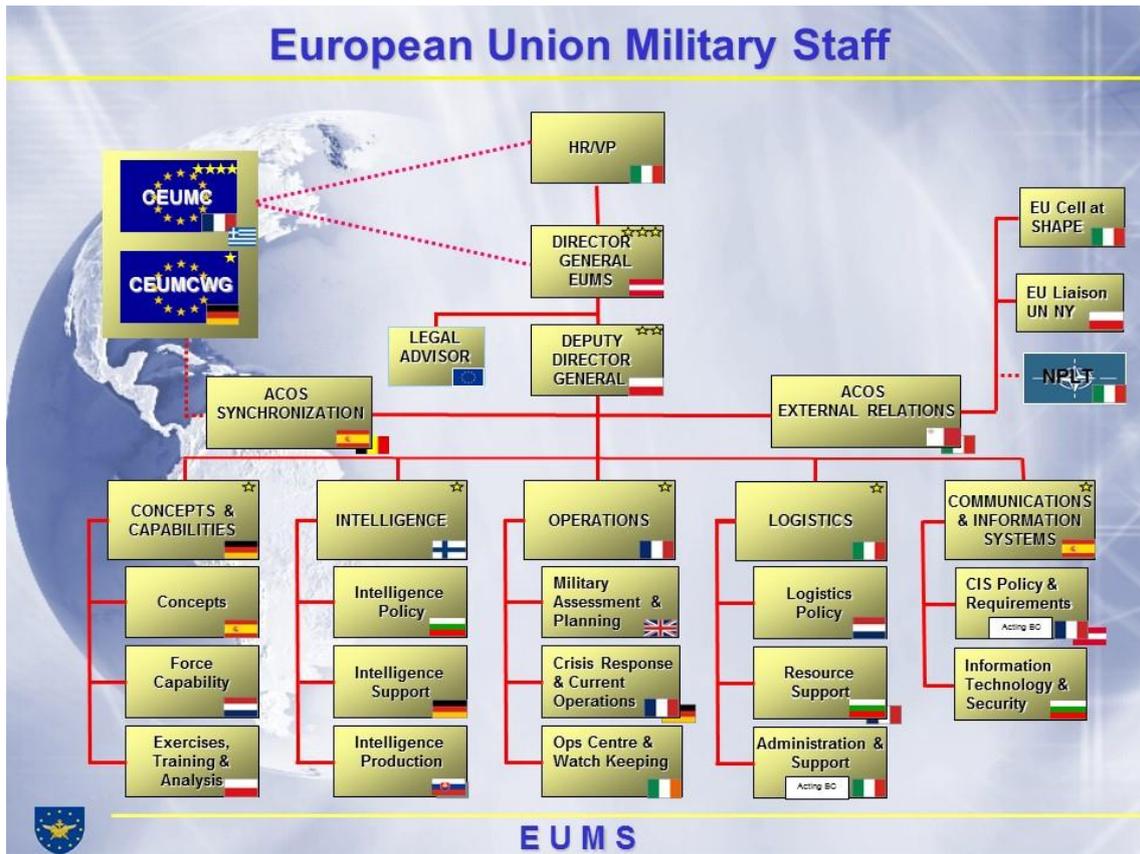


Figura 4.2: Organigramma del Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS)

Fuente: http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/images/eums_organigramme_march2015.jpg

Tablas