

EL DEBATE DE LAS CAPACIDADES MILITARES

POR PEDRO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO

INTRODUCCIÓN

A finales del año 1999 los países de la Unión Europea (UE), reunidos en Helsinki, decidieron impulsar la recién creada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) mediante la consecución de una serie de objetivos en términos de capacidades militares, que habrían de alcanzarse en una fecha concreta: el año 2003. Para entonces, debía de materializarse la operatividad de la PESD (1).

Se trataba en aquellos meses del cambio de siglo de llenar de contenido concreto la dimensión militar de la que acababa de dotarse la UE (2), con el telón de fondo que había representado la crisis de Kosovo, donde las limitaciones políticas y militares —tanto de los miembros de la UE como de la Unión en su conjunto— se habían puesto de manifiesto de forma evidente. El reto que se presentaba consistía en hacer realidad las expectativas por las que *la UE debía de dotarse de una capacidad de actuación autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los medios para decidir su empleo y la voluntad para hacerlo, en respuesta a las crisis internacionales que pudieran surgir* (3).

Antes de entrar en materia, conviene realizar algunas consideraciones sobre determinados aspectos que son lugar común en el debate sobre las capacidades militares. En primer lugar, se alude con frecuencia a la importancia de la voluntad política para adquirir o mejorar las

-
- (1) En un ejercicio de voluntarismo político, la PESD fue declarada operativa durante la cumbre de Laeken en diciembre de 2001, si bien era evidente que las capacidades militares constituían la asignatura pendiente.
- (2) En junio de 1999, en el Consejo Europeo de Colonia, la UE se dota de una dimensión militar con la creación del Consejo Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CM) y el Estado Mayor (EM).

capacidades necesarias, relegando la significación de las cuestiones técnicas. Sin embargo, la experiencia demuestra que la voluntad política, siendo esencial, no es suficiente. Hay un trecho largo entre la declaración de intenciones y el margen real existente para dedicar importantes recursos a la inversión en defensa, jugando los ritmos y los tiempos igualmente un papel relevante en la obtención de capacidades militares, donde nada se improvisa y no todo está de inmediato a nuestro alcance, sobre todo en cuestiones tecnológicas.

En segundo lugar, en la Alianza Atlántica, el debate se ha centrado en los últimos años con frecuencia en una permanente comparación entre las capacidades militares de los europeos y las de nuestros aliados norteamericanos. Es lo que se denomina el *gap* o brecha existente entre los EEUU y el resto de los países occidentales, que de seguir ensanchándose acabaría desembocando en la imposibilidad técnica de operar conjuntamente. La solución invocada para paliar dicho *gap* pasa invariablemente por el aumento de los gastos de defensa de los países europeos. Pero, ¿Hasta cuánto? Y la respuesta habitual es el recurso a una cifra que ha pasado a ser mítica, por considerarse en muchas ocasiones más un fin en sí misma que un posible medio para remediar el problema. Se trata del célebre 2% del PIB nacional, que cada país debería dedicar a sus presupuestos de defensa, y que tiene su origen en el reparto de cargas propugnado por la OTAN en la década de los 80. Sin embargo, creo que la realidad es más compleja: ni en términos políticos ni en el campo militar la comparación con los EEUU resulta apropiada, salvo que pretendamos convertir a Europa en un “contrapoder” de los EEUU. Esto no lo admite nadie públicamente, aunque por sus actitudes parece que a más de uno le parecería un escenario atractivo. La postura oficial, en todo caso, no es esa, sino que lo que se persigue es que la UE tenga las capacidades necesarias para emprender actuaciones autónomas en el denominado espectro ampliado de misiones Petersberg, que se analizan con cierto detalle más adelante. Por el contrario, los EEUU mantienen una concepción diferente, expresada claramente en su Estrategia de Seguridad Nacional (4), donde no sólo se parte de la premisa de estar en posesión del mayor poder militar del mundo, sino que se declara sin ambages que un objetivo fundamental es mantener esa supremacía militar en el futuro. Ello obliga a los EEUU a un gran esfuerzo en defensa y, sobre todo, en investigación militar, para permitir a sus Fuerzas Armadas (FAS) estar siempre en la vanguardia tecnológica y disponer de los más sofisticados equipos y sistemas de armas. Estos no son los condicionantes de planeamiento de la UE que, en todo caso, debe

(3) Declaración final de la cumbre franco-británica de St Malo (diciembre de 1998), que muchos sitúan como el origen de la PESD.

(4) El documento “*National Security Strategy*” fue promulgado por el Presidente Bush en septiembre del año 2002 y constituye la respuesta estratégica a los atentados del 11-S.

garantizar la posibilidad de que fuerzas europeas puedan actuar conjuntamente con las de los EEUU, pero que no precisan necesariamente participar en todos los proyectos más avanzados tecnológicamente y que traen consigo una imparable escalada de los recursos destinados a defensa.

Por tanto, aclarado que no voy a entrar en la comparación Europa-EEUU, ni a concluir afirmando que es imprescindible que el conjunto de los países europeos aumenten sus gastos de defensa, pretendo en las siguientes líneas analizar —con relación a las capacidades militares— la evolución de los últimos años en la UE, las diferentes iniciativas desarrolladas en este ámbito, los cambios producidos, los condicionantes existentes y las posibles alternativas. Todo ello, desde una perspectiva española, pero con la convicción de que formamos parte esencial de un proyecto político europeo, del que la defensa ha estado alejada demasiado tiempo.

EUROPEAN HEADLINE GOAL: 1999 – 2003 (5)

La pretensión inicial del Consejo Europeo celebrado en Helsinki (diciembre de 1999) era disponer de una fuerza multinacional europea, de 50.000 a 60.000 efectivos con los apoyos navales y aéreos necesarios, capaz de desplegar rápidamente —en menos de 60 días— y ser sostenida logísticamente en un escenario lejano durante un año para poder realizar todo el espectro de misiones Petersberg (6). Dicha fuerza debería estar operativa a finales del año 2003.

El proceso iniciado en Helsinki se basa en la respuesta voluntaria de los Estados para mejorar las capacidades militares nacionales con la finalidad, en su caso, de poder ponerlas a disposición de la PESD. De esta forma, los Estados han ido declarando sus posibles contribuciones a lo largo de sucesivas conferencias de capacidades. Se trata, por tanto, de compromisos nacionales que puestos en común permiten realizar un análisis para identificar las capacidades disponibles, así como las limitaciones y carencias existentes. En noviembre de 2001 —a medio camino del proceso— el Consejo aprobó el Plan de Acción de Capacidades Europeas

(5) Paralelamente al proceso de obtención de capacidades militares iniciado en Helsinki, se inició tras el Consejo de Santa María de Feira (junio de 2000) el proceso de obtención de capacidades civiles, del que se ocupa extensamente el capítulo I de este Cuaderno de Estrategia.

(6) Misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

(ECAP) (7), que se basa en decisiones nacionales para tratar de racionalizar los esfuerzos de defensa de los países miembros en aras a incrementar las sinergias de los proyectos nacionales y multinacionales en curso, así como de paliar las carencias detectadas. En un principio se activaron 19 paneles que cubrían la práctica totalidad de las capacidades a mejorar, con el fin de estudiar las posibles alternativas. En mayo del año 2003 se puso en marcha la segunda fase del ECAP en la que, tras evaluar los informes presentados por los 19 paneles, se constituyeron 10 Grupos de Proyecto centrados en el desarrollo de programas concretos, con la propuesta de posibles alternativas para la adquisición, el alquiler o leasing, la puesta en común (*pooling*) o la especialización.

Un aspecto que ha contribuido a extender cierta confusión en este ámbito es la canalización de las diferentes iniciativas a través de foros distintos. En concreto, el reconocimiento de su dependencia militar de los EEUU hizo que los europeos propusieran primeramente mejorar sus capacidades en el marco de la OTAN a través de la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI), aprobada en Washington en 19998. Sin embargo, los buenos propósitos no se materializaron en capacidades concretas y nuevamente la Alianza Atlántica, en noviembre del año 2002 durante la cumbre de Praga, trató de cerrar la enorme brecha que en términos de capacidades se abría entre ambas orillas del Atlántico. Allí se propuso reducir las 59 carencias detectadas a las más relevantes, en la esperanza de que los europeos consiguiesen, al menos, hacer operativa la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) (9) e interoperar con los norteamericanos en igualdad de condiciones. En conclusión, podemos afirmar que el ámbito OTAN ha servido para poco en la materialización de capacidades concretas, pero ha introducido cierta confusión en el debate y mermado la credibilidad de los europeos, no sólo ante los aliados norteamericanos, sino también ante las opiniones públicas de sus países.

A pesar de algunas declaraciones de voluntarismo político y de la imagen proyectada por la puesta en marcha con éxito de las primeras operaciones militares de la UE (10), lo cierto es que la Unión no dispone actualmente de las capacidades pretendidas. Al mismo tiempo, hay que

(7) ECAP: *European Capabilities Action Plan*.

(8) DCI: *Defence Capabilities Initiative*. Hay que destacar que la aprobación del *Helsinki Headline Goal* es posterior y en el ámbito de la UE, lo que pone de manifiesto cierta incoherencia propia del tiempo en que se produjeron ambas iniciativas.

(9) La *NATO Response Force* debería proporcionar una fuerza de 20.000 efectivos europeos capaz de desplegar en una semana. Sin embargo, las diferencias entre los aliados sobre cómo y cuando emplear esta fuerza hace que la iniciativa haya perdido credibilidad. En la pasada cumbre de Estambul (junio 2004), Francia se opuso a la petición norteamericana de desplegar la NRF en Afganistán.

(10) *Operación Concordia* en Macedonia, *Operación Artemisa* en Congo y próximamente *Althea* en Bosnia.

reconocer los importantes avances que se han producido en este y otros ámbitos de la PESD en los cinco años transcurridos desde su inicio.

En el campo concreto de las capacidades militares, y a pesar de no estar en condiciones de proyectar una fuerza europea conjunta de la dimensión señalada y en las condiciones exigidas, la realidad es que, actualmente, los países miembros de la UE, sumados individualmente, tienen un número que sobrepasa los 50.000 efectivos, desplegados en más de 20 países distintos, fuera del continente europeo (11). Por tanto, con relación a los efectivos —no a las capacidades— puede afirmarse que los gobiernos europeos podrían estar en condiciones de cumplir los objetivos previstos. También se han superado diversos tópicos que hace un lustro apuntaban a la dificultad de proyectar fuerzas europeas, de mantenerlas logísticamente durante periodos prolongados, de operar conjuntamente sin el apoyo de los EEUU, de que las opiniones públicas respaldasen operaciones con bajas o de actuar eficazmente. Pues bien, muchos de estos aspectos se han ido superando y ya se da por hecho que la UE estará en condiciones de asumir la operación de Bosnia —por tiempo indefinido— a partir del próximo mes de enero (12). Pero es seguramente en el campo de las percepciones y de los cambios de mentalidad donde se ha producido el mayor avance. Si en 1999 pocos pensaban que la UE pudiese emprender operaciones militares de forma autónoma, hoy, admitiendo las dificultades y las limitaciones, la experiencia está demostrando que las posibilidades de éxito de los europeos para hacer frente a una crisis en solitario son mucho mayores.

El camino recorrido desde Helsinki ha estado plagado de algunas realizaciones y de notables incumplimientos. Se ha avanzado en muchos aspectos y al mismo tiempo se mantienen decisivas carencias. Éstas se reconocieron explícitamente a finales del año 2003, cuando se declaró operativa la fuerza. Hasta ese momento, ni el *Helsinki Force Catalogue*, que había permitido conocer las contribuciones ofertadas por los Estados miembros de forma voluntaria, ni el *Helsinki Headline Catalogue*, que especificaba las necesidades para cubrir las demandas de las misiones Petersberg, ni el *Helsinki Progress Catalogue*, que en el año 2001 fijó las diferencias entre compromisos y capacidades, lograron cumplir las expectativas creadas (13).

(11) A finales de 2003 eran 55.960. “*Not such a soft power: the external deployment of european forces*”. BASTIAN GIEGERICH y WILLIAM WALLACE. *Survival* Vol 46 Summer 2004 (IISS).

(12) En la actualidad es la OTAN la que mantiene la responsabilidad de la operación en Bosnia con SFOR. Se prevé que, a partir de enero del 2005, sea la UE quien asuma el mando de la operación, que pasará a denominarse *Althea*.

(13) “*Headline Goal 2010: ¿Se cumplirán las promesas?*”; CARLOTA GARCÍA ENCINA, Análisis del Real Instituto Elcano. 12 de julio de 2004.

Todo ello ha contribuido a que la percepción generalizada respecto al Objetivo de Helsinki sea negativa. Pero creo que no seríamos justos si no reconociésemos que lo que se pretendía entonces —aunque no se expresase— era ser capaz de asumir misiones tipo la desarrollada por SFOR (14), es decir: de Apoyo a la Paz en un nivel medio, con un importante componente policial y otro civil, donde la estabilidad política y el apoyo a la reconstrucción son esenciales. En pocos meses tendremos ocasión de comprobar que la UE sí dispone de las capacidades para este tipo de misiones en las que no se precisa grandes medios de proyección, ni ataques de precisión, ni supresión de defensas aéreas, por poner sólo algunos ejemplos. Sin embargo, el problema estriba es que los tiempos han cambiado desde entonces, las ambiciones aumentado y hoy las expectativas pasan más por estar en condiciones de llevar a cabo una misión tipo ISAF (15), que tiene mayores complicaciones y para la que se precisan más y mejores capacidades.

En este mismo sentido, un aspecto fundamental que se ha modificado en este periodo de tiempo ha sido el contenido de las misiones Petersberg. Resulta de importancia capital a la hora de determinar las capacidades necesarias, definir las posibles misiones en las que vamos a intervenir. En los últimos cinco años la UE ha pasado de las modestas operaciones que se planteaban a finales del siglo pasado en escenarios donde los EEUU o la OTAN no quisiesen intervenir, a ampliar sustancialmente el posible ámbito de actuaciones en solitario y, por tanto, el espectro de posibles misiones.

LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

La definición de las misiones a desarrollar es un aspecto muy relevante, pues constituye el punto de arranque para determinar las capacidades necesarias. Es decir; la primera pregunta que hay que hacerse, antes de pretender ir más allá, es el “qué” se va a hacer. ¿Para qué queremos unas determinadas capacidades?

Corría el mes de junio de 1992, cuando en el castillo de Petersberg, cercano a Bonn, se definieron por primera vez, en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental

(14) *Stabilization Force* es el nombre de la Fuerza que dirige la OTAN desde 1995 en Bosnia-Herzegovina.

(15) Siglas de “*International Security Assistance Force*”. Misión que actualmente lleva a cabo la OTAN en apoyo al Presidente Karzai, en parte de Afganistán.

(UEO), las misiones que debían de poder asumir los europeos (16). Años después, estas misiones fueron textualmente incorporadas por el Tratado de Ámsterdam (1997). En la declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión (diciembre de 2001), bajo la alargada sombra del 11-S, se recogía la pregunta sobre si deberían actualizarse las misiones Petersberg. La Convención que preparó el proyecto de Tratado de Constitución para la UE, finalmente varió el texto para concretar en su Artículo III-309.1 que las misiones que lleva a cabo la UE para contribuir al mantenimiento de la paz mundial y del orden y la seguridad internacional, abarcan “*actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en 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. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio*”. Es decir: abarca todo el espectro de lo que genéricamente se denominan misiones de Apoyo a la Paz, e incluye referencias a actuaciones de desarme, asesoramiento y asistencia militar, y apoyo a la lucha contra el terrorismo. Verdaderamente se trata de un salto tanto cualitativo como cuantitativo sobre las antiguas misiones Petersberg. El aspecto más significativo es, sin duda, la contribución a la lucha contra el terrorismo, incorporada a las misiones de la UE en coherencia con la Estrategia Europea de Seguridad (17), que designa al terrorismo como la principal amenaza a la que se enfrenta la UE. En lo que nos afecta —el debate de las capacidades militares—, es obvio que la nueva gama de misiones implica más y mejores capacidades.

Una vez definido el “qué”, también resulta de relevancia clarificar el “dónde”. Es decir, en qué lugares del mundo pretende la UE llevar a cabo este tipo de misiones y cuál es, por tanto, el área geográfica de intervención. Pues bien, originariamente se pretendía poder actuar en Europa y sus alrededores, llegándose a establecer, a efectos de planeamiento, un radio máximo de 4.000 kilómetros desde Bruselas o 10.000 en el caso concreto de misiones de ayuda humanitaria. Sin embargo, tras la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, este concepto también está

(16) En esa fecha había finalizado la “2ª Guerra del Golfo” y se habían iniciado los conflictos en la Antigua Yugoslavia, que amenazaban con extenderse peligrosamente. Sin embargo, los países europeos todavía eran muy reticentes a intervenir militarmente. Por entonces, el Tribunal Constitucional alemán no se había pronunciado todavía a favor de la constitucionalidad de la participación de soldados alemanes fuera de su territorio.

(17) El 13 de diciembre de 2003 fue aprobado por el Consejo Europeo el denominado “documento Solana”, “*Una Europa segura en un mundo mejor*”.

evolucionando y en un ejercicio de coherencia estratégica, hay que tener la ambición de poder actuar en cualquier lugar del mundo. En concreto, y de cara a los próximos años, el deterioro de la situación interna de determinados países de África, en el Cáucaso y, sobretodo, el conflicto de Oriente Medio, pueden precisar la intervención de fuerzas militares europeas.

En conclusión: la progresiva ampliación de las misiones Petersberg ha llegado al punto en que puede interpretarse que la UE debe disponer de los medios que le permitan en el futuro desplegar fuerzas militares en cualquier lugar del mundo para cumplir prácticamente cualquier tipo de misión, con excepción de las inherentes a la defensa colectiva, donde la OTAN sigue siendo fundamental para los países que forman parte de la Alianza (18).

REDEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE HELSINKI PARA 2010

La aprobación de la Estrategia de Seguridad Europea, a finales del pasado año, ha servido de impulso para situar el debate de las capacidades militares en su justo marco de referencia. La declaración de la vocación de la UE de asumir su papel como un actor global con responsabilidad en la seguridad mundial pone nuevamente de manifiesto la necesidad de contar con las herramientas precisas para poder afrontar cualquier crisis desde sus orígenes, durante su desarrollo y hasta la eventual finalización del conflicto.

En los próximos años, lo que se pretende, una vez examinado el catálogo de capacidades existente y las carencias detectadas, es impulsar la obtención de las más relevantes, asignando tareas concretas y fijando plazos. En esta ocasión, se pondrá el acento en la mejora cualitativa. En todo caso, la intención es que en el año 2010 la UE disponga de aquellas capacidades militares que le otorgan autonomía estratégica y que permiten a una fuerza multinacional moderna actuar conjuntamente y establecer una diferencia tecnológica contra cualquier adversario potencial. Para ello, en mi opinión, las capacidades que la UE debe esforzarse en obtener son las siguientes:

— *Planeamiento estratégico y operacional:*

(18) Art. I-41 apartado 7 del Tratado de Constitución de la UE.

Se trata de una capacidad esencial para estar en condiciones de planificar, organizar, dirigir y conducir una operación militar. El funcionamiento de un cuartel general moderno requiere importantes recursos técnicos, elevada cualificación de sus componentes, procedimientos normalizados y una intensa instrucción en ambiente multinacional. En suma, no es algo que pueda improvisarse recurriendo a las capacidades nacionales. El planeamiento debe tener esencialmente dos vertientes: una estratégica, donde se presentan opciones al nivel político sobre cómo alcanzar los fines propuestos; y otra operacional, en la que se transforman los objetivos políticos de la Unión en objetivos militares concretos. En su nivel estratégico, la UE cuenta actualmente con un reducido Estado Mayor (EMUE), de capacidad limitada, que ha incorporado recientemente una célula civil para materializar la participación del componente civil —con sus correspondientes capacidades— desde los primeros momentos del planeamiento (19). Igualmente, se han puesto en marcha los trabajos para crear un Centro de Operaciones que proporcione los medios para el seguimiento de las misiones que se le encomienden (20). Dicho Centro deberá estar operativo antes del 1 de enero de 2006. Con ello, la UE tendría cubierto el núcleo esencial de un Cuartel General de planeamiento estratégico, al que se le podría reforzar una vez definida la misión y las condiciones de planeamiento y ejecución. En el nivel operacional, hasta el momento, no se ha querido constituir cuarteles generales en aras a evitar una duplicación con los puestos a disposición de la OTAN, sino que se ha optado por, llegado el caso de realizar una operación autónoma, emplear alguno de los cuarteles generales nacionales puestos a disposición de la Unión (21).

Hasta bien recientemente se daba por sentado que la característica intrínseca a un cuartel general operacional era su ubicación en la zona de operaciones. El conflicto de Afganistán sembró temporalmente las dudas sobre esta cuestión, ya que durante casi un año la operación “Enduring freedom” se dirigía desde un cuartel general situado en Tampa (Florida). Se abrió el debate sobre si el espectacular avance de las telecomunicaciones y de los sistemas de información podría permitir dirigir una operación militar a distancia. No se

-
- (19) Uno de los mayores activos de la UE es precisamente el empleo conjunto de las capacidades militares y de las civiles en la gestión de crisis. Lo que se pretende es obtener sinergias del empleo complementario de ambos tipos de capacidades por lo que parece acertado prever su empleo desde los inicios del planeamiento de una operación.
- (20) En principio deben ser las misiones previstas en el Tratado o lo que es lo mismo, las denominadas “Petersberg plus”.
- (21) Así se hizo durante la operación *Artemisa*, en el Congo, en el verano de 2003. Francia actuó de “nación marco”. Hasta ahora, cinco países —Alemania, Francia, Gran Bretaña, Grecia e Italia— han ofrecido cuarteles generales para este cometido.

trata de abordar esta cuestión eminentemente técnica en estas líneas, pero lo cierto es que finalmente los EEUU decidieron enviar al Comandante operacional con su cuartel general a la zona de operaciones. En todo caso, es evidente que la UE, por las características de las misiones que va a desempeñar, debe estar en condiciones de desplegar un cuartel general a una zona de operaciones, y debe poder hacerlo en unos plazos de tiempo reducidos (22). Este cuartel general desplegable tiene que estar dotado de los medios técnicos necesarios (sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia) y esto no es posible improvisarlo una vez planteada la misión. El personal debe de conocerse, haber trabajado juntos en ambiente multinacional, estar familiarizado con equipos y procedimientos operativos..., y esto no se logra sustituyendo al personal no participante en la operación de un cuartel general OTAN, ni aumentando con personal de otros contingentes nacionales un cuartel general de la nación que ha asumido la responsabilidad de actuar como líder.

La cuestión del planeamiento ha sido durante mucho tiempo motivo de tensión entre los socios de la UE más atlantistas, que pretendieron que la OTAN tuviera el monopolio de esta capacidad, y los partidarios de disponer de autonomía al respecto, encabezados por Francia. El compromiso al que se llegó finalmente fue al intercambio de células entre el Estado Mayor de la UE y el Cuartel General de la OTAN en Europa (SHAPE) (23). Sin embargo, esta es una medida de coordinación transitoria que facilita los acuerdos para el empleo de medios de la OTAN por parte de la UE, pero es evidente que a medida que la UE vaya asumiendo más misiones, la inevitable tendencia será a que esta acabe siendo una de las duplicidades necesarias. La experiencia de los próximos meses en Bosnia va a ser decisiva para comprobar si las naturales fricciones que surjan entre dos organizaciones distintas —OTAN y UE— constituyen un obstáculo para el normal desarrollo de las operaciones o por el contrario, se demuestra que se trata de una solución flexible y llevadera.

España dispone de la posibilidad de activar dos cuarteles generales operacionales desplegables, si bien ambos están actualmente asignados a la OTAN. Se trata del Cuartel General de Bétera (Valencia) y del Buque de Asalto Anfibio “Castilla”. En ambos, la mayoría del personal participante pertenece a países de la UE.

(22) 15 días es el tiempo establecido por el informe Brahimi (NNUU) para desplegar un cuartel general desde el que se pueda dirigir una compleja operación de Apoyo a la Paz.

(23) SHAPE: responde a las siglas en inglés de *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*. Esta cuestión se analiza con más detalle en capítulos precedentes de este Cuaderno de Estrategia.

— *Mando, Control y Comunicaciones:*

Se trata de algo absolutamente esencial para acometer operaciones en el ámbito multinacional. Aunque todavía se presentan algunas disfunciones entre los equipos de comunicaciones y de transmisión de datos e imágenes, así como en el empleo de los procedimientos operativos correspondientes, es evidente que lentamente se va avanzando en este campo. El nuevo objetivo prevé que en el año 2010 todos los equipos de comunicaciones e información —incluidos los espaciales—, sean compatibles y se encuentren enlazados entre sí. Se pone énfasis en incrementar los esfuerzos en inteligencia operacional y táctica, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento. Ello permitirá aumentar la eficacia de los distintos niveles de mando y conducción. Esta capacidad es irrenunciable desde el punto de vista nacional y todas las FAS europeas disponen de ella. De lo que se trata no es de sustituir los equipos nacionales por otros europeos, sino de hacerlos compatibles y garantizar la interoperabilidad. Posteriormente, habrá que realizar las inversiones necesarias para situar los diferentes escalones de planeamiento en red, posibilitando el planeamiento operativo enlazado (24). En una segunda fase, la UE debe promover la progresiva implantación de un concepto mucho más amplio y que se conoce como “Network Centric Warfare”, que agiliza la toma de decisiones al proporcionar en todos los niveles —tanto de planeamiento como de ejecución— una información completa en tiempo real.

— *Medios de obtención y análisis de inteligencia estratégica:*

Hasta bien recientemente ha habido un debate en el seno de la UE sobre si ésta debía de tener una capacidad autónoma de obtención de inteligencia. Los contrarios a esta idea argumentaban lo costoso que resulta la adquisición de satélites propios y que las misiones asignadas a la UE no hacían imprescindible esta capacidad, pudiendo obtener la información básica a través de satélites comerciales y gestionando, interpretando y analizando dicha información a través del Centro de Satélites de la UE de Torrejón (25). Otros países, encabezados por Francia principalmente, consideran esta capacidad como

(24) Los británicos contemplan este concepto en su Revisión Estratégica de la Defensa (julio 2002) como “*Network Enabled Capacity*”. La UE debe ser capaz de llevar a cabo “*network enabled operations*”.

crítica, siendo reticentes a depender de la inteligencia suministrada por medios norteamericanos y mostrando sus dudas a la disponibilidad de información comercial en caso de determinadas crisis. Sin embargo, más relevante que la obtención de imágenes vía satélite es la posibilidad de mejorar el intercambio y el acceso a la inteligencia de otras naciones. Se trata de un área sensible, donde las reticencias y prevenciones alcanzan cotas muy elevadas. Precisamente Francia preside el panel responsable de aumentar esta capacidad, en el que participan Bélgica, Alemania, Reino Unido y España. A nivel europeo, el problema consiste en que como la mayoría de los socios de la Unión no comparten su inteligencia, no es posible que se llegue a análisis comunes.

En la actualidad hay varias iniciativas en marcha. Francia, Italia y España participan en el programa Helios I (26). Se pretende aumentar el número de países participantes en Helios II (27), que tendrá una mayor resolución, mayor capacidad de transmisión de imágenes, mayor rapidez de distribución y será operativo durante las 24 horas del día. Su lanzamiento está previsto para noviembre y Alemania va a participar mediante el sistema SAR LUPE —satélites de reconocimiento militar todo tiempo—, que estará operativo en el año 2007. La previsión establecida por el Grupo de Proyecto que lidera este campo es que entre 2005 y 2007 la UE negociará el acceso a Helios II y SAR-Lupe, y posteriormente, entre 2010 y 2015, se desarrollarán nuevos programas de última generación de satélites de observación para dotar a la UE de acceso independiente a imágenes.

— *Transporte estratégico:*

La mayor limitación que tienen los europeos para desplegar fuerzas en un escenario lejano es su incapacidad para el transporte a largas distancias, bien sea marítimo o aéreo. Esta carencia de transporte estratégico crea una dependencia de los EEUU, que es actualmente el único país que dispone de los medios de transporte necesarios, tanto navales como aéreos. La importancia del transporte aéreo viene dada por la rapidez de respuesta que requieren las actuales crisis. No sirve de nada la voluntad de llevar ayuda humanitaria o de desplegar fuerzas militares, si no somos capaces de hacerlo oportunamente, aunque sea con

(25) El Centro de satélites de la UE no dispone de satélites propios, sino que obtiene su información de satélites comerciales o del programa Helios.

(26) Las participaciones en el programa Helios I son del 78,9% Francia, 14,1% Italia, y 7% España.

(27) España participa con un 2,5%, que implica tanto inversión como acceso y programación, mientras que Francia cuenta con un 95% y el restante 2,5% corresponde a Bélgica.

pequeños contingentes. La rapidez en situarnos en el área de operaciones es esencial para la eficacia de la acción y para la credibilidad ante los demás actores y las opiniones públicas propias. Hablamos de cuestión de días y para ello se precisan aviones. Hay que señalar que hay diversas iniciativas, tanto nacionales como multinacionales, para afrontar este problema. La más relevante es el programa de cooperación internacional de ocho países europeos para la adquisición de 180 Airbus A-400M, que entrarán en servicio a partir del año 2009. Aunque los proyectos actualmente en marcha paliarán en algunos años esta importante carencia, se trata posiblemente del talón de Aquiles de las capacidades, pues la situación hasta entonces es que los 25 países de la UE disponen de menos de 300 aviones de transporte de cuatro diferentes categorías, cuya capacidad media de carga no llega a la mitad de la prevista en los Airbus A-400M o a la cuarta parte de la que permiten los C-17 Globemaster norteamericanos y que únicamente figuran en el inventario de Gran Bretaña (28).

El Objetivo 2010 fija la puesta en operatividad de un Mando Aéreo de transporte estratégico para dicha fecha. La idea es crear un “pool” de aviones, operados por los países miembros, que podrían estar a disposición de la UE en caso necesario.

— *Reabastecimiento en vuelo:*

Íntimamente ligado con el transporte estratégico está la posibilidad de reabastecimiento en vuelo, que también resulta esencial para aviones de reconocimiento o combate. El Airbus A-400M tiene un radio de acción de 3.700 kilómetros, lo que le impide volar sin escalas a Kabul (5.400 kilómetros) o Entebe (6.200 kilómetros), que sirvió como base aérea de operaciones durante la operación *Artemisa* en el Congo. Para los aviones de reconocimiento y de combate esta capacidad constituyó durante la campaña de Kosovo una de las limitaciones más significativas de las fuerzas aliadas, que sólo pudo superarse con medios norteamericanos. Actualmente, los países de la UE cuentan con un total de 52 aviones cisterna y las necesidades se cifran en 300 (29). Aunque está en estudio la posibilidad de crear una unidad europea multinacional con este tipo de medios, el proyecto, liderado por España, todavía no se ha materializado en un programa concreto de

(28) Gran Bretaña dispone de 4 C-17 en leasing.

(29) España dispone de 5 KC-130 2 B 707. Military Balance 2003-2004. IISS.

adquisiciones. El mayor problema consiste, una vez más, en los elevados costes de los medios.

— *Reconocimiento de Teatro:*

Para poder gestionar correctamente cualquier crisis se precisa información permanente, detallada y en tiempo real de lo que sucede en el escenario de actuación. Durante la campaña de Kosovo, el Presidente del Comité Militar de la OTAN resaltó la importancia crítica de esta capacidad, que fue proporcionada en un 90% de las ocasiones por las fuerzas de los EEUU (30).

Hay varias iniciativas nacionales para la adquisición de aviones no tripulados (UAV) (31). Estos pertenecen a un sector tecnológico avanzado, costoso y de difícil desarrollo, por lo que se encuentran fuera del alcance de los países pequeños. Sin embargo, el alto valor añadido que proporcionan estos sistemas hace que ninguno de los países grandes renuncie a su adquisición, por lo que la posibilidad lógica de aunar esfuerzos para formar un “pool” con estos medios, se enfrenta al deseo de liderazgo militar de las naciones que más gastan en equipamiento.

— *Ataques de precisión:*

Una fuerza moderna capaz de atacar con precisión desde grandes distancias constituye un salto cualitativo y es lo que materializa en gran medida el poder de disuasión. Para que los europeos pudiesen incrementar sustancialmente esta capacidad se requieren mejoras tanto en las plataformas, principalmente aviones de combate, como en las municiones. La ventaja del empleo de este tipo de medios radica en su poder destructor, en que se evitan daños colaterales y en que se reduce sustancialmente la carga logística, pues hacen falta menos salidas aéreas o un menor número de municiones para neutralizar un objetivo. El programa multinacional Eurofighter y el avión de combate francés Rafale, apuntan en esta dirección, así como el proyecto “misil de ataque a tierra de largo alcance” liderado por franceses y alemanes (32). En el pasado se argumentó que esta capacidad se aleja del

(30) General NAUMANN en conferencia de prensa (OTAN) el 4 de mayo de 1999.

(31) UAV: siglas en inglés de *Unmanned Aerial Vehicles*.

(32) Programa TAURUS, en fase de desarrollo.

concepto “soft” de las intervenciones europeas, pero hay que tener en cuenta que el disponer de este tipo de medios —aunque no lleguen a utilizarse— es lo que hace temible la posibilidad de respuesta en caso necesario.

— *Características de las fuerzas militares*

Todas las fuerzas nacionales puestas a disposición de la UE deben clasificarse en función de su capacidad de combate y su rapidez de respuesta para participar en la gestión de crisis. Se tiende a evaluar su grado de preparación a través de ejercicios nacionales y multinacionales, y se llevan a cabo esfuerzos en el campo doctrinal y de los procedimientos de combate para unificar criterios entre los países europeos y con los aliados transatlánticos. No obstante, al diferir las misiones OTAN de las previstas para la UE, tal vez haya llegado el momento de pensar en una clasificación específicamente europea, en función de la rapidez de respuesta requerida. Es obvio, que las fuerzas que intervengan en una operación de rescate y evacuación requieren una disponibilidad mucho mayor, días y no semanas, que las fuerzas que tomen parte en una operación de Apoyo a la Paz consolidada, cuya previsión puede producirse con meses de antelación.

Otro de los aspectos fundamentales que hay que mejorar es la proporción de efectivos desplegados sobre el total (33). Debido a que los conflictos actuales se desarrollan fuera de nuestras fronteras, se precisa la rotación de fuerzas. Así que la pregunta no es cuántos efectivos tenemos, sino cuántos estamos en disposición de proyectar, desplegar y mantener. Con casi 2 millones de soldados, los países de la UE apenas son capaces de desplegar fuera de sus fronteras un 3%. Ello es debido a estructuras rígidas, a las limitaciones del sistema de conscripción vigente todavía en varios países (34) para actuar fuera del territorio nacional y a los obstáculos que presenta la multinacionalidad. El Objetivo Helsinki de 1999 establecía que la fuerza debía de sostenerse durante al menos un año. Sin embargo, ese nivel de ambición es muy corto, pues la experiencia demuestra que tres años es un objetivo más realista. Ello implica, con rotaciones de fuerzas cada seis meses y un periodo de un año entre dos rotaciones del mismo personal, que se necesitan contingentes mayores de los inicialmente previstos.

(33) Lo que los anglosajones denominan *usability*

(34) Solamente 8 de los 25 países de la UE, tienen abolido el sistema de conscripción (Bélgica, España, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Reino Unido). Está previsto que en los próximos meses Italia y Portugal aumenten a 10 esta lista. Fuente: Military Balance 2003-2004. IISS.

Por todo ello, los países de la UE deben ser capaces de poner a disposición de la Unión dos diferentes tipos de fuerzas. Por una parte, deben existir amplios contingentes adiestrados para participar en prolongadas operaciones de Apoyo a la Paz, donde la experiencia acumulada en los Balcanes y Afganistán sirve para determinar la instrucción requerida por las fuerzas y los medios con que deben estar dotadas. Además, la UE debe promover que los ejércitos de los países miembros estén constituidos, al menos parcialmente, por fuerzas móviles, flexibles y capaces de entrar en acción en muy poco tiempo para hacer frente a las nuevas amenazas. La última iniciativa en este campo son los denominados “Grupos de Combate”.

Otra de las propuestas novedosas es la posible constitución de una “Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana”, donde se trataría de conjugar las capacidades militares con las civiles. Aunque todavía es pronto para evaluar esta posibilidad de carácter teórico, se trataría de una herramienta más a disposición de la Unión, que podría ser empleada en crisis muy concretas, pero que presenta importantes objeciones en el campo práctico (35).

Respecto a la formación e instrucción del personal, hay que incrementar la colaboración multinacional. La creación de escuelas conjuntas para pilotos y mecánicos de helicópteros (36), el programa *Advanced European Jet Pilot Training* para contar con un sistema integrado de entrenamiento para pilotos de caza y ataque a partir del año 2010, o el proyecto de crear una Escuela Europea de Altos Estudios Militares, son algunos ejemplos del interés existente para incrementar la integración, reducir costes y facilitar la unificación doctrinal y de procedimientos. Es un largo camino, pero que lleva lógicamente a la profundización comunitaria en el campo de la defensa europea.

— *Los Grupos de Combate:*

(35) Ver “*A Human Security Doctrine for Europe*”, informe presentado el 15 de septiembre de 2004 en Barcelona al Alto Representante de la PESC.

(36) Para países usuarios del helicóptero de ataque Tigre se han puesto en funcionamiento escuelas conjuntas franco-alemanas.

Se trata de una idea francobritánica (37), por la que se pretende disponer de una capacidad de despliegue rápido para poder ofrecer una primera respuesta europea a la petición de NNUU de actuar en cualquier escenario en crisis con una fuerza limitada, pero creíble, y en el menor tiempo posible. Consiste en formar Agrupamientos Tácticos de 1500 efectivos, que conceptualmente recogen las experiencias obtenidas tras la Operación Artemisa. Alemania declaró en febrero pasado su disposición a participar y la idea fue presentada al COPS, que respaldó el proyecto. Se ha fijado 2007 para disponer de los primeros grupos operativos, considerando que para el final de esta década se podría contar con un número de quince. Desde junio pasado, este concepto se ha incorporado al Headline Goal 2010 para resaltar el énfasis cualitativo del nuevo objetivo. El nivel de ambición de estas nuevas unidades es su capacidad para desplegar en 15 días y sostenerse durante al menos 30, extensible a 120 mediante rotación. Su instrucción debe dirigirse a poder combatir en entorno hostil y poder preparar el terreno a una fuerza de Apoyo a la Paz más numerosa. Como se trata de contingentes modulares reducidos, se incrementa notablemente la flexibilidad de la respuesta europea.

Se prevé que España pueda comprometerse a participar hasta en dos de estos “grupos de combate” antes del final del año 2007. Ello permitiría disponer, sin grandes esfuerzos, de dos unidades interoperables con cualquiera de nuestros aliados y capaz de desplegar rápidamente en cualquier lugar del mundo.

— *Desarrollo de una cultura europea de seguridad y defensa*

Este aspecto figura dentro de los compromisos a adoptar por los Estados miembros de la UE en el Objetivo 2010. La idea consiste en acercar la cuestión a los ciudadanos de la Unión, propiciando los debates y haciéndoles partícipes de los desafíos y de los retos a los que se enfrenta la PESD. Se trata de un concepto fundamental si algún día se quiere estar en condiciones de tener una política de defensa común que pueda llevar a Europa a una defensa común. El disponer de todas las capacidades no servirá de nada, si en el momento de necesitarlas no logramos su movilización. Para ello es preciso desarrollar una cultura estratégica donde se reflejen la visión común que se tiene del mundo —basada en principios y valores compartidos— y los intereses comunes de los europeos. Pese a la

(37) Se origina tras la cumbre francobritánica de Le Touquet (4 Febrero de 2003) y fue anunciada públicamente tras el encuentro de Londres el 24 de noviembre de 2003.

aparente corriente pacifista que se extiende periódicamente en Europa, lo cierto es que en los últimos años ha aumentado la aceptación a intervenciones militares fuera del territorio europeo y la convicción de que la UE necesita disponer de los medios necesarios para ejercer un determinado liderazgo en el mundo, aunque únicamente sea en aras de alcanzar el ansiado “multilateralismo eficaz” (38). En todo caso, la política exterior común de la UE —de la que la PESD no es más que una parte— crecerá al ritmo de la identidad política que la sustente. La cuestión de la identidad va unida al sentimiento de pertenencia a una colectividad y las dificultades para construir una política exterior europea son consecuencia del insuficiente desarrollo de las políticas interiores, que son las que contribuyen en primer lugar a la creación de una identidad.

Es necesario que los poderes públicos de los países miembros y de la Unión en su conjunto, intensifiquen los esfuerzos encaminados a fortalecer la conciencia de defensa europea, pues la defensa se diferencia de otras cuestiones en que los errores o la incapacidad para actuar suelen pagarse con vidas humanas. La difusión de la conciencia de defensa europea debe centrarse lógicamente en los ciudadanos en general, que son quienes sustentan con su apoyo las iniciativas en este ámbito. Pero también debe tener una vertiente específica dirigida a los componentes de las FAS, a los militares, pues son éstos quienes en última instancia se convierten en instrumentos y ejecutores de la defensa común. Porque al final, la pregunta que no se puede esquivar es ¿Por qué o por quién están dispuestos a morir nuestros soldados? Y aquí entramos en el complejo mundo de los sentimientos y de las identidades, de las lealtades y los principios, de los valores inculcados y de la formación recibida.

UNA POSIBLE ALTERNATIVA: LA ESPECIALIZACIÓN

Desde hace algún tiempo se viene hablando con insistencia, pero con cierta timidez sobre la denominada especialización o “role specialisation” en lenguaje anglosajón, consistente en que algunos países se dediquen preferentemente a potenciar capacidades militares concretas o determinadas unidades, a cambio lógicamente de renunciar a otras.

(38) El logro de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz es uno de los tres objetivos estratégicos de la UE. Estrategia Europea de Seguridad. Diciembre 2003.

Históricamente esta idea no ha tenido buena acogida en los ejércitos, pues la renuncia explícita a disponer de capacidades concretas o a confiar en que nuestros aliados nos las proporcionen en caso necesario, solamente se ha llevado a cabo cuando no había otra alternativa. Sin embargo, el debate se ha abierto de nuevo en los últimos años al ser cada vez más evidente que las naciones no están en disposición de adquirir unos equipos y sistemas de armas cada vez más costosos. Además, en cierta forma y sin reconocimiento oficial, las alianzas militares siempre han tendido hacia una limitada especialización. Así, durante la Guerra fría, los aliados norteamericanos proporcionaban la capacidad nuclear y la de proyección, materializada por una flota oceánica y aviones de gran alcance, mientras que los ejércitos europeos se concentraban esencialmente en reclutar un gran número de efectivos para la defensa territorial, unas capacidades navales orientadas a la defensa de sus costas y unas fuerzas aéreas de alcance limitado, cuya función primordial sería la defensa de los espacios de soberanía. Desde los años 90 y dada la proliferación de operaciones denominadas de Apoyo a la Paz en sus distintas modalidades, se ha vuelto a suscitar el debate a ambos lados del Atlántico sobre la conveniencia de que los aliados europeos se dedicasen prioritariamente a este tipo de misiones, dejando a las fuerzas de los EEUU las operaciones que impliquen combates de alta intensidad en los que la ventaja tecnológica se pone de manifiesto con mayor facilidad. En los últimos meses y tras la fisura producida en las relaciones transatlánticas, la tendencia es que la OTAN, concebida para la defensa territorial de Europa, traslade su centro de gravedad (doctrina, capacidades, instrucción) hacia misiones de Apoyo a la Paz. Para reforzar esta postura también se alude a la experiencia negativa, desde un punto de vista operativo, que para los EEUU supuso la campaña de Kosovo. La llamada “guerra por comité”, donde cada objetivo debía de ser aprobado por todos los aliados participantes y cuya dirección debía de acometerse por consenso, creó serias dudas sobre su eficacia (39).

Otra de las especializaciones es la territorial. Aunque todos admiten los efectos de la globalización y en consecuencia la posibilidad de acudir a cualquier escenario del planeta por alejado que esté, hay analistas que propugnan que los países occidentales lleguen a un acuerdo sobre un cierto reparto territorial de los conflictos. Según esta teoría, Europa sería fundamentalmente responsable de la seguridad y defensa de su propio territorio, así como de sus alrededores (Mediterráneo, frontera occidental de Rusia y gran parte de África), mientras que EEUU se centraría en el área del Pacífico y en Oriente Medio. No obstante, la realidad actual es

(39) CLARK, WESLEY K. *“Waging Modern War”*. Ed. Public Affairs 2001.

mucho más compleja y la experiencia demuestra que las posiciones de partida teóricas se ven con frecuencia desbordadas por las dificultades que entraña su aplicación práctica.

Sin embargo, pese a todos los intentos de repartir funciones, cuesta asumir la especialización con relación a las capacidades. El motivo es que dicha especialización, para que sea efectiva, ha de ir acompañada de la correspondiente renuncia a adquirir otras. Y esta es una decisión difícil de adoptar, pues se trata de procesos con altas probabilidades de irreversibilidad. No obstante y reconociendo todas las dificultades inherentes a esta alternativa, creo que —a nivel europeo— podría ser una solución a la carencia de capacidades decisivas que más temprano que tarde llevará a una pérdida de credibilidad. La cuestión es que entre los socios europeos, ni uno sólo se encuentra en disposición de abarcar todas las capacidades que requieren unas Fuerzas Armadas aptas para cumplir todo el espectro de posibles misiones.

El disponer de equipos tecnológicamente avanzados en todas las capacidades necesarias hace que los costes no sean asumibles. Por ello, ni siquiera las naciones económicamente más desarrolladas pueden obtener los recursos para cubrir todas las contingencias posibles y mantener permanentemente actualizados los medios con las últimas tecnologías. Por tanto, es necesario encontrar socios o aliados con idénticos intereses en cooperación multinacional, de forma que todos puedan beneficiarse de los ahorros que se deriven.

Básicamente hay dos alternativas: en primer lugar, sacrificar determinadas capacidades enteramente, de forma que se confíe en un aliado que nos supla en caso necesario con ellas cuando las necesitemos. En segundo lugar, desarrollar, obtener y operar capacidades conjuntamente con otras naciones. Para cualquier decisión que se adopte, los posibles ahorros y las consecuencias para la independencia nacional habrán de ser evaluados muy cuidadosamente. La tendencia presente en muchos países europeos es tratar de disponer de todas las capacidades, algunas de las cuales serán compartidas con nuestros socios. En el supuesto de que tengamos que confiar enteramente en capacidades de otros, es imprescindible garantizar el acceso seguro a ellas en caso necesario. Esto es un aspecto complejo, ya que pueden existir limitaciones nacionales de tipo político, legal o económico en nuestro socio. En todo caso, es evidente que la especialización, el compartir capacidades militares (*pooling*) o la división de trabajo en la Alianza/UE, son instrumentos viables para reducir los costes de las fuerzas armadas.

El planteamiento general de una especialización europea, que pueda articularse en torno a la UE, consiste en que cada Nación, a la luz de sus intereses, de sus perspectivas estratégicas y de su percepción de riesgo, determine las capacidades mínimas esenciales para poder responder nacionalmente. Es evidente que el análisis de Francia será distinto al de Dinamarca, por poner un ejemplo. Posteriormente, habrá de acordarse la adquisición de capacidades europeas y responsabilizarse —a nivel nacional— de su mantenimiento, disponibilidad y constante perfeccionamiento. Si se optase por avanzar en esta dirección, en España debería empezarse ya a definir nuestras capacidades mínimas esenciales para responder a nuestras singularidades geoestratégicas e históricas, y empezar a analizar con qué medios podríamos contribuir a la seguridad colectiva de Europa. No partimos de una mala situación. Hay diversos nichos donde nuestras FAS disponen de los más modernos sistemas de armas y desde los que se puede iniciar el camino de la especialización. Solamente hay cuatro países de la UE con fuerzas anfibas y nosotros somos uno de ellos; únicamente tres países disponen de un cuerpo híbrido cívico-militar capaz de hacer funciones esenciales en las fases post-conflicto (40); tan sólo cuatro socios tienen en su inventario algún porta-aeronaves; nuestros aviones de caza figuran entre los más avanzados del mundo; cuando finalicen los programas en marcha, nuestras fuerzas aeromóviles serán de las más modernas de Europa; si finalmente se logra dotar a nuestras fragatas F-100 de misiles de precisión de largo alcance, seremos uno de los pocos países del mundo en disponer de esta capacidad; las unidades de operaciones especiales, los buques cazaminas, las unidades de desminado (41), las de reconocimiento táctico, el apoyo sanitario de campaña....., son únicamente algunas de las áreas sobre las que podríamos concentrarnos y convertirnos en referencia continental. Ese es el camino a seguir, pero no será nada fácil. Los siglos de tradición, las siempre espinosas cuestiones de personal con sus legítimas expectativas de carrera, la fuerza de la inercia y la resistencia al cambio, son, entre otras muchas, algunas de las razones que obstaculizarán el progreso en la dirección marcada. Ello no es únicamente así en España, sino en la práctica totalidad de los países europeos, donde solamente los más pequeños parecen decididos a emprender este camino (42).

En el ámbito de la Alianza Atlántica ya se ha sugerido abiertamente esta fórmula y, en concreto, respecto a los países incorporados recientemente. Sin embargo, hay que tener muy

(40) Existe el proyecto de creación de una “Gendarmería Europea”, en el que participan Francia, Italia, España (con la Guardia Civil), Portugal y Holanda.

(41) EOD en su acepción técnica: *Explosives Ordnance Disposal*.

(42) Chequia, Dinamarca, Bélgica y Holanda son algunas de las naciones donde ya se están adoptando decisiones al respecto.

claro en que ámbito se produce la especialización, pues ante todo hay que garantizar que la organización resultante pueda sumar todas las capacidades precisas y, evidentemente, no es lo mismo repartir las tareas solamente entre europeos que entre todos los países de la OTAN. En el primer caso, la UE dispondría finalmente de la capacidad militar necesaria a un actor global, a costa de asumir mayores costes y de crear duplicidades con los aliados norteamericanos de la OTAN. Sin embargo, si fuese la Alianza Atlántica el ámbito que acogiese a la especialización, al final la UE carecería de aquellas capacidades asumidas en exclusiva por los aliados transatlánticos y nos alejaríamos de la pretendida autonomía militar.

LA AGENCIA DE DEFENSA EUROPEA

La decisión por el Consejo de la Unión, el 17 de noviembre de 2003, de crear una Agencia Europea de Armamento en el ámbito de las capacidades militares, la investigación y el desarrollo y la adquisición de armamentos, marca el final de la primera fase del proceso de lograr una PESD (43). Se trataba de una necesidad largamente sentida y una pieza fundamental para tratar de alcanzar sinergias en la adquisición de sistemas y equipos militares. Los intentos se habían sucedido hasta la fecha en diversos foros y por distintos protagonistas, y aunque se habían producido algunos progresos, la hipoteca que suponen las situaciones precedentes en términos industriales, políticos, económicos y militares, había impedido la unificación de esfuerzos. De todas formas, hay que advertir que la Agencia se encuentra en fase embrionaria, que se trata de un órgano eminentemente gubernamental y que no ha absorbido o suprimido las iniciativas ya existentes en este ámbito, sino que, al menos de momento, va a convivir con ellas (44). Un aspecto positivo fue que todos los socios de la UE acordaron participar en la Agencia de forma voluntaria y desde el principio. La iniciativa de sus actuaciones corresponde a los ministros de defensa que, dentro del Consejo, serán sus responsables últimos. Para lograr el acuerdo que posibilitó la participación de todos los socios comunitarios, se acordó que la Agencia estuviera integrada dentro de la UE mediante un mecanismo de “geometría variable”, de modo que permita aglutinar a aquellos países que quieran lanzar proyectos más ambiciosos. Sin embargo, el acuerdo no modifica las competencias del Tratado en materia de Defensa y, por ello, la adquisición de material militar seguirá siendo una prerrogativa de cada Estado miembro. A este

(43) Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, 6 de mayo de 2004. Informe anual.

(44) Entre las más importantes destacan la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LoI).

respecto, hay que recordar las dos tendencias existentes: los que consideran que debe favorecerse algo así como un “buy european Act”, por lo que los países se comprometerían a adquirir sistemas de procedencia europea, y aquellos otros que consideran fundamental la libre competencia para obtener en cada momento los mejores productos que ofrezca el mercado. Estas dos corrientes se ven además distorsionadas por los movimientos empresariales que no distinguen fronteras continentales y por la titularidad pública de algunas de las empresas más importantes. España, como la mayoría de los países europeos, ha oscilado en el pasado entre estas dos tendencias, sin que ninguna de ellas sea claramente predominante sobre la otra (45). Por otra parte, la Agencia, en permanente colaboración con la Comisión, propondrá y apoyará políticas encaminadas a fortalecer la base industrial y tecnológica de defensa.

La misión principal que se ha impuesto el nuevo director de la Agencia, una vez esté operativa a finales del presente año, es apoyar la gestión de los programas multinacionales de adquisición de sistemas de armas y ejecutar la política industrial de defensa europea (46). De todas formas, la ambición de las funciones asignadas ha producido cierta confusión sobre los cometidos que se desarrollarán en el día a día. La prioridad debería de centrarse en abordar la fragmentación existente en relación con los requerimientos operativos de las capacidades contempladas en los Objetivos para 2010. Si la Agencia logra que los países de la UE acuerden conjuntamente sus requerimientos operativos y alcancen compromisos sobre los sistemas a adquirir y los plazos de obtención, la reestructuración de la base industrial de defensa europea será una realidad a medio plazo. No obstante, esta posibilidad deberá superar los obstáculos que suponen la histórica fragmentación empresarial y los intereses nacionales en forma de protección al tejido industrial propio para proteger puestos de trabajo y salvaguardar activos tecnológicos.

En todo caso, siendo la creación de la Agencia un paso fundamental para que los veinticinco puedan poner en común sus necesidades, armonizar requerimientos, encauzar de forma coherente los siempre escasos fondos de I+D y, sobre todo, constituir una plataforma comunitaria dependiente del Alto Representante de la PESC para impulsar actuaciones desde la Unión hacia los Estados, aun es pronto para que se generen demasiadas expectativas, al menos en el corto plazo.

(45) El mismo gobierno que vendió Santa Bárbara Blindados a la empresa norteamericana General Dynamics, aprobó la adquisición del helicóptero de ataque “Tigre”, del consorcio EADS, cuando el Ejército de Tierra favorecía a su competidor AH-64 D, de fabricación estadounidense.

(46) NICK WITNEY a Defense News, 3 de mayo de 2004, página 6.

LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA

Como se ha comentado en la introducción a este trabajo, la creciente divergencia entre los esfuerzos en defensa realizados a ambos lados del Atlántico ha sido fuente de tensión permanente y de reproches hacia los europeos por las distintas Administraciones norteamericanas. El debate de las capacidades militares está íntimamente vinculado a la cuestión de la financiación de la defensa y aunque se trate de encontrar soluciones imaginativas, lo cierto es que —ya sea sufragado por los Estados, por la Unión o cofinanciado— el disponer de un instrumento militar creíble es muy costoso.

Durante el año 2003 los presupuestos de defensa de los países de la UE alcanzaron los 160.000 millones de Euros (47). ¿Se trata de una cantidad elevada? ¿Puede incrementarse el gasto? ¿Es suficiente para que los países de la UE puedan disponer de las capacidades necesarias para hacer frente a sus prioridades y, al mismo tiempo, poner a disposición de la Unión los medios para el cumplimiento de las misiones previstas? Pues bien, lo primero que hay que constatar es que en Europa, donde los países se sienten en general satisfechos con la implantación del llamado “Estado del bienestar”, el margen de maniobra es bastante estrecho. En el año 2003, únicamente el Reino Unido dedicó un 2,5% de su PIB a Defensa, estando la media mucho más cerca del 1%. Es decir, en la mayoría de los casos, si se pretendiese alcanzar la mítica cifra del 2% del PIB, se trataría de duplicar los recursos dedicados a la defensa. Creo sinceramente que, mientras la percepción de la ciudadanía ante las amenazas existentes se encuentre en los niveles actuales, esto no será posible. En España, por ejemplo, habría que incrementar los presupuestos de defensa en un 125%, lo que supondría pasar de 7.000 millones de Euros (2003) a algo más de 15.000 millones anuales. ¿Y qué se va a reducir consecuentemente? ¿Prestaciones de la Seguridad Social, inversiones en infraestructuras, recursos en educación,...? La conclusión a la que se llega es que mientras los españoles —y lo mismo cabe decir del resto de los europeos— no sientan una amenaza a su seguridad, libertad o modo de vida, no será realista plantear incrementos presupuestarios significativos. Todo ello sin mencionar a los países recientemente incorporados a la Unión, cuyas capacidades militares son muy reducidas. Pero, cómo va a pretenderse que nuestros nuevos socios dediquen mayores recursos a su defensa si parten de una situación socioeconómica mucho más débil. En la

(47) Representa aproximadamente el 15% de los gastos mundiales en defensa. Los EEUU han gastado en el mismo periodo 360.000 millones de euros. Military Balance 2003-2004, página 233.

actualidad, estos países no entienden que deban gastar más cuando los antiguos socios no lo hacen y, además, no han abrazado la UE en busca de su seguridad, que para eso ya ingresaron previamente en la OTAN, donde esa garantía no la prestan los aliados europeos, sino los EEUU.

Por otra parte, todos los países europeos —nuevos y viejos— están sujetos al cumplimiento de determinados criterios de convergencia económica, lo que impide en muchas ocasiones aumentar los déficit públicos. Francia lanzó meses atrás la idea de no contabilizar el gasto en defensa a estos efectos, pero tal iniciativa provocó el inmediato rechazo de la Comisión y de la mayoría de los países que favorecen la ortodoxia presupuestaria.

Otras iniciativas pasan por el establecimiento de un presupuesto comunitario para afrontar determinados gastos inherentes a la PESD (operaciones militares, investigación militar, obtención o gestión de capacidades colectivas, etc...). El problema, como siempre, radica en la procedencia de los fondos. Mientras los países perceptores ven este tipo de propuestas favorablemente, los países contribuidores son reticentes, pues saben que correrán con la mayor parte de la factura. Este es otro motivo de tensión permanente en la Comunidad, mientras unos —los que más pagan— son partidarios de limitar el techo de gastos comunitarios por debajo de los niveles actuales, otros países —respaldados con entusiasmo por la Comisión— creen que si la UE quiere hacer más cosas, tendrá que gastar más. En conclusión, si se pretende ganar en eficiencia y aumentar sustancialmente las capacidades, sólo cabe gastar mejor, definir exactamente los medios que se precisan para cumplir las misiones encomendadas, evitar duplicidades, aunar recursos, racionalizar los programas de armamentos, invertir equilibradamente en investigación y desarrollo (I+D), y tender a una centralización en la determinación de requerimientos operativos y de supuestos de planeamiento. Todo ello entra de lleno en el sensible campo de las soberanías nacionales y será preciso asumir determinadas renuncias si se pretende avanzar en este ámbito, donde hasta la fecha las iniciativas importantes igualan al número de fracasos.

Todo lo anterior no significa que no puedan hacerse determinados esfuerzos en el campo de la financiación, pero las líneas de actuación —a nivel europeo— pasan más por la racionalización que por el incremento significativo del gasto. Otra cosa es descender al análisis pormenorizado de los países, donde en algunos casos —España es un ejemplo de ello— se dan contradicciones evidentes entre el esfuerzo en defensa y su dimensión en términos de población, extensión o PIB.

CONCLUSIONES

El proceso iniciado a finales de los años 90 para dotar a la UE de una Política Europea de Seguridad y Defensa fue la respuesta a la sensación de fracaso y de impotencia que los conflictos en la Antigua Yugoslavia habían dejado a los europeos. Por una parte, se puso de manifiesto que hay determinadas crisis que únicamente se resuelven mediante el empleo de la fuerza militar. Por otra, se extendió el convencimiento, entre los socios de la Unión, que los EEUU no estarían siempre dispuestos a intervenir militarmente en asuntos europeos y que si lo hacen, es de forma diferente a como lo harían los propios europeos.

En la cumbre de Helsinki (1999), se decidió el procedimiento a seguir para disponer, en un tiempo razonable, de las capacidades militares que pudieran dar respuesta a los retos planteados. Pero fue la mayor preocupación de aquellos años —el conflicto de Bosnia—, el que sirvió de modelo para fijar los objetivos. Desde entonces, la experiencia que han supuesto las operaciones en los Balcanes y en el Congo, así como la intervención en Afganistán y el conflicto de Iraq, han generado nuevas expectativas, han influido en la relación transatlántica y han elevado el nivel de ambición de la UE, por lo que los objetivos marcados hace un lustro se han quedado cortos.

La Estrategia de Seguridad Europea y el Tratado de Constitución de la UE, establecen un marco de referencia estratégico y definen las misiones que podrán realizarse en el ámbito PESD. Este es el punto de arranque para determinar las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas y responder a los desafíos presentes. Hasta ahora, las iniciativas se han basado en la aportación voluntaria de los Estados miembros, lo que ha servido para clasificar las capacidades disponibles e identificar las carencias existentes. Sin embargo, el proceso ha resultado ineficaz con relación a la obtención de nuevas capacidades. Para ello, tal vez haya llegado el momento de impulsar y coordinar los esfuerzos desde una entidad supranacional o mediante una decisión colectiva, de forma que los intereses de la Unión tengan prioridad sobre las preferencias nacionales. Esta es la vía para ahondar en la especialización o en la puesta en común de recursos, que han de perseguir el disponer de las capacidades militares necesarias sin incrementar de forma significativa el esfuerzo dedicado a defensa y para estar en condiciones de avanzar, llegado el caso, hacia una defensa común.

La recién creada Agencia de Defensa puede ser el elemento fundamental para que los países de la UE acuerden conjuntamente sus necesidades y alcancen compromisos sobre las capacidades a adquirir y los plazos de obtención. Ello traerá consigo, más temprano que tarde, la reestructuración de la base industrial de defensa europea para hacerla más abierta y más competitiva. El papel de la Comisión en este ámbito debe ser decisivo, especialmente con relación a la utilización coherente de fondos I+D, decisivos para la mejora del nivel tecnológico.

A medio plazo, será necesario que la UE se dote de una Institución centralizada, con la autoridad de disponer —no de solicitar— las fuerzas y los recursos para afrontar rápidamente las crisis que puedan surgir. Antes, sería conveniente el establecimiento de un mecanismo presupuestario de reacción rápida para afrontar las primeras necesidades de la gestión de crisis y que pueda servir de base para la futura creación de un presupuesto comunitario de defensa.

Dentro del debate sobre las capacidades militares, seguramente nos encontramos hoy en una encrucijada. Hasta ahora, todos los países estaban de acuerdo en que era necesario que la Unión dispusiese de mejores medios en el ámbito de la seguridad y la defensa. La mejora de las capacidades era políticamente neutral, y mejorándolas contribuíamos a un fortalecimiento del “pilar europeo de la OTAN” o a una profundización en el campo de la defensa. Ha llegado el momento de decidir la visión de futuro que tenemos, si la UE va a ser siempre subsidiaria de la Alianza Atlántica o si el nuevo escenario estratégico nos lleva a buscar una autonomía real. En función de ello definiremos cuáles son las capacidades irrenunciables, las duplicidades necesarias y, aun más importante, si queremos asumir los esfuerzos inherentes a su consecución. Pero es evidente que todos los intentos por mejorar las capacidades militares servirán de poco, si los países que componen la nueva Unión no se ponen de acuerdo en los motivos, la oportunidad y el modo de emplearlas. Por ello, la Política Exterior y de Seguridad Común deberá seguir fortaleciéndose para lograr hacer realidad el deseo de vivir en una Europa más segura y en un mundo mejor.