

61/2011

31 agosto de 2011

Vicente Gonzalvo Navarro

**MARCO ESTRATÉGICO DE LA
AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA.
NUEVAS INICIATIVAS OPERATIVAS.**

MARCO ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA. NUEVAS INICIATIVAS OPERATIVAS.

Resumen:

La definición y desarrollo de capacidades militares (y de proyectos en el ámbito de la investigación y la tecnología), y la constitución y el desarrollo de un verdadero mercado e industria de defensa competitivo a nivel mundial, son parte de los objetivos de la Agencia Europea de defensa (EDA). En este documento se pretende analizar someramente el progreso del, en su momento definido, marco estratégico de esta institución, identificando nuevos retos y objetivos por cumplir, y obteniendo asimismo conclusiones sobre el desarrollo de la Política Común de Seguridad y defensa (PCSD).

Abstract:

The appropriate definition and development of military capabilities (and specific projects in the field of research and technology), and the constitution and development of a true defense market, and a worldwide competitive defense industry, are among the main objectives of the European defense agency. This paper aims to analyze briefly the progress of the already defined strategic framework of this institution (in particular), identifying new challenges and objectives to be achieved, and resulting conclusions concerning the real development of the CSDP.

Palabras clave:

capacidades, militares, agencia, europea, defensa, mercado, industria, tecnología, proyecto, investigación, estrategia.

Keywords:

capabilities, military, agency, European, defense market, industry, technology, Project, research, strategy.

INTRODUCCIÓN

En el año 2009 la economista norteamericana Elinor Ostrom obtuvo el premio Nobel de Economía por una serie de trabajos entre los cuales, entre otros asuntos, actualizó la compleja teoría matemática del conocido como “*dilema del prisionero*”¹.

En particular, y estudiando este conocido problema de cooperación general, aunque esta vez en el ámbito de la economía, obtuvo la conclusión de que un modelo de colaboración habitual, a cambio de pequeñas concesiones individuales, implica un resultado mucho mejor para todos...

Singularmente, el objeto de estudio general en este ensayo, la Unión Europea (UE), pudiera ser un ejemplo de “asociación estratégica” que persigue un fortalecimiento común a cambio de, digamos, “renuncias” individuales de las naciones².

Esta idea económica universal, en el ámbito específico de la UE, y en concreto en lo relativo a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), ha podido materializarse a lo largo del tiempo en propuestas concretas... Una de ellas fue la creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA), una organización nueva, con una, misión clara: “*Apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis [...] y respaldar a la PESD*”³.

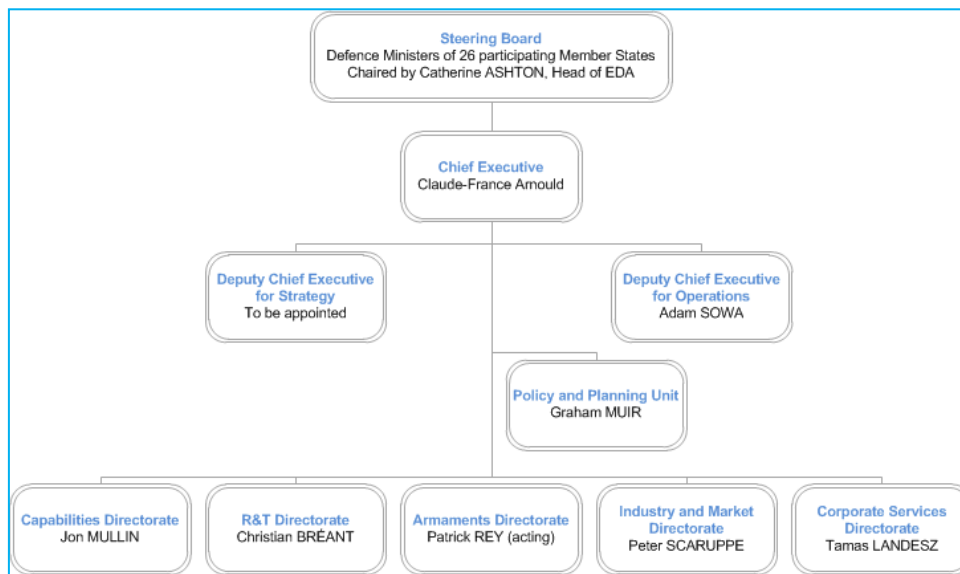
Sin embargo, su importante función se vio, desde el principio, dificultada, entre otras cosas, por los diferentes intereses de las naciones, el complicado entramado institucional que la vertebra y la gran fragmentación de industria europea de defensa...; factores que finalmente pueden impedir a la UE asumir el papel que como actor global le corresponde, y del que la PCSD es quizás una de sus más importantes herramientas.

¹ Véase http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/prisionero_dilema.htm . Universidad Complutense. Madrid. 2010.

² Estaríamos en este sentido procediendo a implementar políticas y estrategias de carácter general, a la organización y funcionamiento de organismos supranacionales públicos, de manera que no hablaríamos de distintas teorías económicas o sociales, sino posiblemente de un modelo “único” de funcionamiento válido.

³ JA 2004/551/PESC del Consejo de 12 de Julio de 2004 relativa a la creación de la EDA. (La PESD es la Política Europea de Seguridad y Defensa. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, DIC 09, se convierte en la PCSD, (Política Común de Seguridad y Defensa).

Una vez transcurridos más de tres años de la implantación del marco estratégico de la Agencia, materializado en un *Capability development plan* (CDP), y en ese mismo nivel, por tres “iniciativas” similares: “*estrategia europea para Investigación y Tecnología (I&T)*”, “*estrategia europea de cooperación en materia de armamentos*” y “*estrategia europea para la construcción de una base tecnológica e industrial en materia de defensa (EDTIB)*”, corresponde realizar un primer análisis para detectar posibles ineficiencias, y corregir posibles desviaciones del plan estratégico inicial de desarrollo de capacidades, en su caso.



Organización de La EDA (directorios o áreas principales). EDA. Bruselas. Julio 2011.

UNA DIFÍCIL MISIÓN.

En general, y en relación con todo este asunto, la PCSD tiene dos vertientes fundamentales: una externa y otra interna. La primera de ellas proporciona a la Unión, junto a la diplomacia, la herramienta más importante de la “*acción exterior europea*”.

La segunda, la interna, quizás sea más relevante, porque es uno de los instrumentos más importantes para lograr la participación de los *pMS*⁴ en políticas comunes de la Unión (en el campo de la seguridad y defensa); y además proporciona los medios institucionales necesarios para la consolidación de la industria europea de defensa en el mercado armamentístico mundial... Por ello, un análisis sistemático de la actuación de la Agencia puede darnos una idea del pulso de funcionamiento actual de la UE (en este ámbito particularmente).



La Presidenta de la EDA Ms Arnould (FR). Fuente: EDA. Bruselas. 2011.

En un escenario presupuestario cada vez más restrictivo, las posibilidades que ofrece la “acción conjunta” en esta materia no son un problema... Probablemente, pueda ser esta una de las soluciones para así adaptarse al “*cambiante entorno global*”. Este hecho está reflejado en el Tratado de Lisboa, en el Protocolo X, y en los artículos del 42 al 46⁵, donde se da a la EDA un papel primordial en el proceso de construcción europeo (que no tienen otras agencias), y con el que ésta asume una difícil pero ilusionante tarea, y que en cierto modo, podía ser un ejemplo de afirmación del “paradigma” planteado por Ostrum...

⁴ **pMS**: Participate Member State (Estados participantes en la Agencia). En general todos los Estados de la UE, a los que denominaremos MS (“*member states*”), excepto Dinamarca que ha ejercido un *opt-out* sobre este tema. (Noruega sin ser miembro de la UE participa activamente en muchos programas). (N. del A.).

⁵ Protocolo X relativo a cooperación estructurada permanente establecida por el Tratado de Lisboa. Diario Oficial de la UE. COM 2007 / C 306 / 01. Bruselas. 2007.

Vicente Gonzalvo Navarro

Además, el impacto de la crisis económica global en los presupuestos de defensa de los pMS ha impulsado, y sin duda continuará haciéndolo en el futuro, a los países de la UE a emprender las políticas denominadas como “pooling&sharing”⁶, esto es, políticas que buscan compartir recursos, aprovechando sinergias entre los sectores civil y militar, compartiendo objetivos comunes (contribuyendo en definitiva al ahorro presupuestario), e identificando y promoviendo, finalmente, mejores prácticas entre las naciones de la UE.

Con un presupuesto verdaderamente ajustado, que para el año 2011 asciende a 31 millones de Euros, (el cual comprende una parte administrativa y operativa), y que comparativamente es muy inferior al de otras agencias de la UE, como la ESA (Agencia Espacial Europea), por ejemplo, que ronda los 3500 millones de Euros, la EDA se muestra como una institución eficaz, en primer lugar, a la vista de los resultados obtenidos, y rentable, también a la vista de las referencias que ahora mostraremos.

2008 Contributions	% GNI ⁽¹⁹⁾	Budgetary Contributions	Actual Cost to pMS	Budgetary Surplus ⁽²⁰⁾
Austria (AT)	2.2160	572,510	532,222	40,288
Belgium (BE)	2.7694	715,489	665,121	50,348
Bulgaria (BG)	0.2450	63,295	58,841	4,454
Cyprus (CY)	0.1274	32,915	30,599	2,316
Czech Republic (CZ)	0.9874	255,086	237,135	17,951
Estonia (EE)	0.1340	34,629	32,192	2,437
Finland (FI)	1.4810	382,606	355,681	26,924
France (FR)	15.5715	4,022,895	3,739,801	283,094
Germany (DE)	20.0164	5,171,231	4,807,328	363,903
Greece (EL)	1.7619	455,183	423,151	32,032
Hungary (HU)	0.8063	208,304	193,645	14,658
Ireland (IE)	1.3927	359,799	334,479	25,319
Italy (IT)	12.7185	3,285,831	3,054,605	231,226
Latvia (LV)	0.1771	45,755	42,535	3,220
Lithuania (LT)	0.2319	59,924	55,707	4,217
Luxembourg (LU)	0.2622	67,745	62,978	4,767
Malta (MT)	0.0431	11,146	10,361	784
Netherlands (NL)	4.6511	1,201,609	1,117,051	84,558
Poland (PL)	2.5283	653,181	607,216	45,965
Portugal (PT)	1.2949	334,526	310,986	23,541
Romania (RO)	1.0666	275,555	256,164	19,391
Slovakia (SK)	0.4567	117,979	109,677	8,302
Slovenia (SI)	0.2713	70,097	65,164	4,933
Spain (ES)	8.7631	2,263,949	2,104,633	159,316
Sweden (SE)	2.7986	723,019	672,139	50,879
United Kingdom (UK)	17.2277	4,450,766	4,137,562	313,203
Total 26 pMS	100	25,835,000	24,016,973	1,818,027

Documento “*European defense agency. Financial report*”. Junio 2009. Bruselas. EDA.

⁶ Siglas (del inglés): “Puesta en común&compartir”.

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES. SITUACIÓN ACTUAL.

En general, el proceso de definición de capacidades militares en el ámbito de la Unión Europea ha seguido una serie de “vicisitudes temporales” que culminaron en 2003 con la definición del primer “*European Capability Action Plan*” (ECAP).

En 2005 se revisó este trabajo por el Comité militar de la UE (CMUE), y la EDA, incluyéndose el mismo en el llamado “*Comprehensive Capability Development Plan*” (CCDP), estableciéndose simultáneamente en la estructura de la EDA seis equipos integrados de desarrollo o “*Integrated development teams*” (IDT), y dentro de ellos, una serie de equipos de proyecto, denominados “*Project teams*” (PT). En 2006 la EDA emitió el documento LTV y finalmente definió su línea de acción estratégica en relación al tema: el *Capability Development Plan (CDP)*, en su versión primigenia.

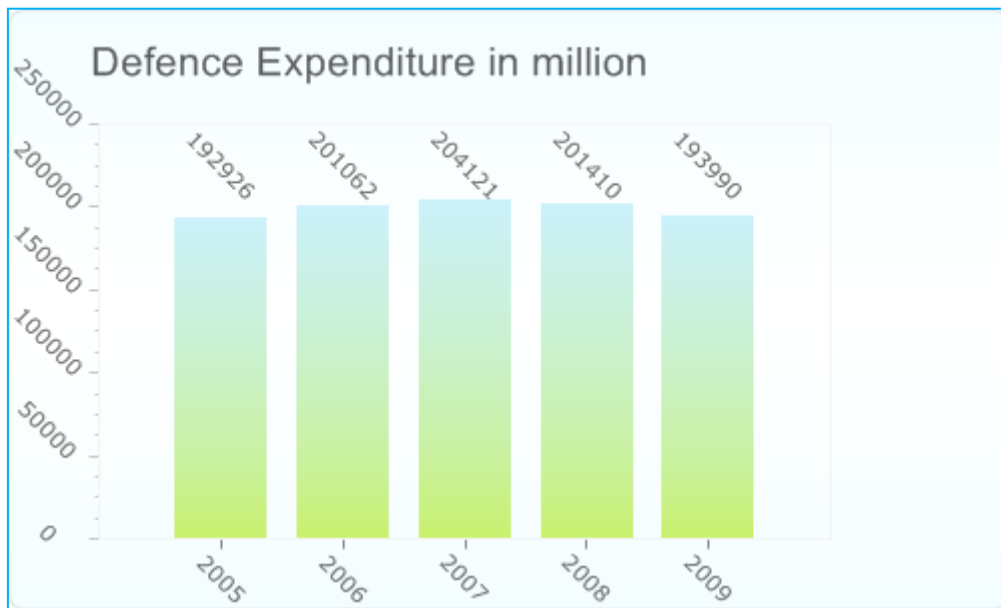


Basados fundamentalmente en el “*Long term Vision Report*” (LTV)⁷, la EDA definió cuatro “*strands*”, o grandes áreas de trabajo en relación al área capacidades, de los cuales el B es “liderado” por la EDA, y donde la Agencia estudia y analiza la definición de las posibles tendencias en futuras capacidades de los pMS.

Sin querer definir tampoco una hoja de ruta para los próximos quince / veinte años, el documento, admitiendo la necesidad de recibir “*development and reassessment*”⁸, procura establecer las “direcciones” en las cuales debe orientar su actuación la Agencia.

⁷ En realidad el documento se llamó “*LONG TERM VISION for the European Defence Capability and Capacity needs*”, que es un hito fundamental en el desarrollo de la PCSD, y que dividió su estudio en tres partes, llamadas “*strands*” en el documento en cuestión. (Strands 1,2 y 3 y que tienen relación pero no son los mismos que los del CDP, sobre aspectos políticos / económicos, militares y tecnológicos, respectivamente). www.eda.europa.eu/documents.aspx

⁸ “*Potential trends in future military characteristics. Report on the CDP Strand B*”. (En realidad uno de los documentos incluidos dentro del resumen general).



Evolución presupuesto militar países de la UE (millones de EUR). Fuente: EDA.

<http://www.eda.europa.eu/DefenceData/EDA?DDYear=2009#2>

Además intenta establecer un “marco” de gestión de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos determinados previamente; en ese sentido la Agencia ya se posicionó institucionalmente: *“The CDP provides the picture all member states need to take into account when planning future capability development agendas and finding the right balance between ambition and resources [...]”*⁹.

En definitiva, y aunque inicialmente la voluntad política, quede fuera de duda, al menos en el medio y largo plazo, queda por ver si a corto plazo, esta se traduce en proyectos concretos y programas de cooperación, y si las naciones verdaderamente adaptan sus prelacións nacionales a la definición de prioridades del CDP.

Por otra parte, aunque las capacidades definidas en la CDP dentro de los tres ámbitos generales de actuación o áreas básicas de capacidad *“knowledge, engagement and manouver”* son particularmente interesantes¹⁰, la EDA definió recientemente además un conjunto de diez capacidades que estableció como “prioritarias”, y que fueron denominadas

⁹ SOLANA Javier. *“Future trends from the Capability development Plan”*, Bruselas, 8 de Julio de 2008.

¹⁰ Bajo las cuales se sitúan los denominados IDT, en concreto y a parte de la definición de una serie de IDT, *s Command, Inform, Protect, Engage, Deploy and Sustain*.

de esa manera en el SB (Steering Board o “Comité Directivo”) de Marzo de 2011, y a las que ha adaptado quizás el interés común con el de las naciones participantes, estas son: “*counter-IED, medical support, ISR¹¹, helicopters, cyber defense, multinational logistics support, CSDP information Exchange, strategic&tactical airlift mangement, fuel&energy*”.



Reunión del SB (“*Steering Board*” o comité directivo) en formato Ministros de Defensa.

Entre esas capacidades ha definido también una serie de “*core drivers&enviroments*” que, en realidad, no son sino áreas comunes de actuación y que constituyen las bases de del desarrollo conjunto de las capacidades de la PCSD: “*Comprehensive approach, NEC (network enabled capabilities), radio spectrum management for EU capabilities, space and single european Space*”.

Singularmente y como efectos concretos, y recientes, de las anteriores iniciativas, podemos destacar los siguientes resultados significativos en este área¹²:

- Desarrollo de una capacidad desplegable CIED de nivel 2¹³ que ha sido desplegada este Verano (2011) en Afganistán, bajo dirección francesa y con participación de otros países.

¹¹ Siglas (Del inglés): “*Intelligence, surveillance and reconnaissance*”.

¹² *Report by the Head of the European Defense agency to the Council*. 25 de Mayo 2011. Bruselas. http://www.eda.europa.eu/documents/11-05-25/Report_by_the_Head_of_the_Agency_to_the_Council_-_May_2011

¹³ Proyecto lanzado en Abril de 2010.

- El programa de entrenamiento de helicópteros, una de las iniciativas más visibles de la EDA (Ejercicios “*Call 11*” y “*Hot blade 12*”, este último a tener lugar este próximo año) ha continuado con un total de 60 tripulaciones participantes desplegadas en teatros de operaciones reales hasta el momento.
- Transporte estratégico: Los Ministros del EATF (“*European Air transportation fleet*”) han firmado recientemente un novedoso acuerdo sobre esta iniciativa. El día 18 de Octubre de 2011 está prevista además la celebración de un *symposium* a nivel europeo sobre esta capacidad militar en particular.
- El MARSUR¹⁴ - otro proyecto de la EDA - ha finalizado con éxito. Una demostración de este sistema fue llevada a cabo en el mes de Junio de 2011 mostrando los beneficios del intercambio de información e inteligencia en lo relativo a las operaciones de seguridad marítima.
- Además, en este ámbito, el marítimo, son destacables las conclusiones del *WISE PEN TEAM report*¹⁵, sobre las capacidades navales de la UE¹⁶.



- Habiendo comenzado las iniciativas para buscar sinergias con otros proyectos incluidos dentro del 7º marco europeo de cooperación (EFC)¹⁷, se ha desarrollado la

¹⁴ MARSUR: “*Maritime Surveillance networking Project*”. Un proyecto de desarrollo de capacidades en el ámbito del intercambio de información en el medio marítimo.

¹⁵ http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Wise_Pen_Team_Progress_Report_101222.sflb.

¹⁶ En la redacción de este documento participó un Almirante. Español (Sr. Del Pozo) como experto.

¹⁷ Actualmente la Comisión Europea está desarrollando el 7º Programa Marco para “*research, technological development and demonstration activities*”. El X Capítulo de este programa con un presupuesto de 1.4 miles de

denominada “*European Satellite Communication procurement cell*”, que permitirá a los países miembros adquirir mejores servicios de comunicación vía satélite civil, y que ya está preparada para la firma de los *pMS*¹⁸.

Otras iniciativas también están en desarrollo, como por ejemplo la TPLS, “*Third Party Logistics support*”, un proyecto del área *Sustain*, (incluida a su vez en las tres áreas “principales” a las que nos referimos al principio). En particular y en este aspecto, se ha avanzado en la búsqueda de soluciones comerciales para corregir diferentes problemas de apoyo logístico (previamente identificados), que afectaban a las unidades navales de EUNAVFOR (de distintos países de la UE), participantes en la Operación ATALANTA¹⁹.

Otros proyectos, en un conjunto de dominios y campos relativos al desarrollo de capacidades militares han comenzado, ascendiendo aproximadamente la cantidad económica dedicada a los mismos a unos 600 millones de euros; véase por ejemplo los: “*Advanced european jet pilot training, biological equipment development and enhancement programme, future tactical unmanned aerial system, maritime mine counter measures, european secure software defined radio y multinational space-based imagery system...*” y otros.

Únicamente, y como posible deficiencia²⁰, se echa en falta la oportunidad que supondría el desarrollar un proyecto de cooperación que excediera el ámbito “interno” de la UE...

Ese proyecto no es otro que el de la construcción del “futuro helicóptero de transporte”, en el que participarían compañías europeas como Eurocopter, y norteamericanas (como Boeing

millones de Euros a repartir entre 2007-2014 incluye “aspectos duales”, los cuales es evidente pueden incluir el desarrollo de capacidades previamente identificadas, y en donde puede existir la cooperación en áreas comunes entre los sectores civil y militar como: “*Situational Awareness, Fast Ships Technology, Prognostic Logistics, Medical, CIED, CMANPADS, CBRN y MARSUR*”.

¹⁸ “A modo de ejemplo el programa SSA de la Agencia espacial europea incluye una participación nacional de un 33%. Este programa tiene evidentes repercusiones sobre la industria aeroespacial nacional, hecho que debe ser coordinado”. GARCÍA QUINTELA A. EMAD. MINISDEF. Madrid. 2010. En realidad se trata de buscar áreas comunes de actuación con otros organismos UE. (N. del A.).

¹⁹ <http://www.eunavfor.eu/>

²⁰ Monografías del CESEDEN. Nº 107. “La agencia europea de defensa”. Pág. 148-152. 1ª Ed. Madrid. 2009.

o Sikorsky), que trascendería la UE y se convertiría, en su caso, en una primera gran iniciativa de asociación estratégica entre la UE y EEUU²¹.

Además, y en lo relativo a posibles carencias (respecto al ámbito nacional), la posible falta de definición de unos intereses nacionales en la definición de las capacidades militares en el ámbito concreto de la UE, la falta parcial de alineación con los objetivos del Plan integral de política industrial 2020 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y las más que previsibles reducciones del presupuesto Ministerial para este asunto hacen difícil que, a pesar de la voluntad inicial, finalmente todas estas iniciativas se materialicen verdaderamente en un auténtico desarrollo de capacidades militares²².

A MODO DE CONCLUSIÓN

Javier Solana afirmaba en 2005 que la Agencia fue creada para “[...] asegurar que los presupuestos de defensa se gastan de manera eficiente”²³. En el actual escenario económico esta consideración adquiere una importancia clave ya que España, al igual que el resto de países del mundo, debe hacer frente a una serie de riesgos y amenazas cada día más globales e imprecisas, con unos recursos financieros que cada vez son más limitados.

La EDA se vislumbra entonces como una oportunidad de racionalizar el gasto militar, y al mismo tiempo, garantizar la obtención de las necesarias capacidades militares de los países pertenecientes a la UE (ya que las iniciativas de la EDA abarcan todas las áreas funcionales que implican al sector defensa), estableciendo bases para la obtención de economías de escala, y ventajas comparativas, en los ámbitos de desarrollo de capacidades militares (pero también industriales, de mercado y de cooperación en materia de armamentos...)²⁴.

²¹ Las ventajas comparativas que puede proporcionar la existencia de este “*partenariado*” estratégico parecen evidentes. Entrevista con A.A. Meiriño. Diciembre 2009. Madrid.

²² GONZALVO NAVARRO, V. La Agencia Europea de Defensa. CESEDEN. Madrid. 2010. http://10.7.100.111/esfas/area_docente/curso_em/monografias/11curso.htm

²³ Declaración contenida en el *Acta de la Reunión del Comité Director de la Agencia* (SB del 23 de Mayo de 2005). Bruselas. 2005.

²⁴ En los que no ahondaremos por no ser objeto de este documento en particular. (N. del A).

En ese sentido considero que el progreso en los objetivos definidos por el CDP en estos siete años de historia ha sido posiblemente “limitado” debido, en gran parte, a la posible dificultad de consenso entre los países de la Unión en temas como la aplicación de la cooperación estructurada permanente, la geometría variable en proyectos del sector defensa y la posibilidad de financiación adecuada de programas de armamento, y material, sobre todo en el medio y largo plazo.



En este aspecto en particular ha habido, sin embargo, una mejora sustancial, pues recientemente la EDA ha fijado un procedimiento de financiación más dinámico²⁵, que permite, al menos teóricamente, desarrollar iniciativas en un horizonte temporal que supera el año natural (lo cual suponía hasta el momento una dificultad operativa para el funcionamiento de la Agencia), y que hoy definitivamente impulsa y promueve la actividad general de la institución en el ámbito de sus competencias.

Pero existen además otras dificultades para que verdaderamente Europa posea una auténtica PCSD; la primera de ellas posiblemente derivada del hecho que el proceso de construcción de una identidad europea de defensa avance, en una situación en la que la mayoría de los Gobiernos asumen posturas cortoplacistas en relación al gasto militar

²⁵ “Defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP” COUNCIL DECISION 2011/411/CFSP de 12 July 2011.

(circunstancia “amplificada”, actualmente, por la existencia de una coyuntura económica muy desfavorable para el gasto público en Europa...)²⁶.

El otro gran obstáculo, considero, está relacionado con la circunstancia que la EDA verdaderamente se convierta en la “[...] *one-stop-shop for defence cooperation*”²⁷, esto es, en el organismo que integre la definición, y desarrollo, de capacidades militares con la promoción de una auténtica base tecnológica e industrial en materia de defensa (y con un desarrollo de la industria y el mercado europeo en este ámbito en concreto...); ya que realmente, en el largo plazo, sin la existencia de esta base productiva real de defensa que la soporte, no existirá un auténtico desarrollo de capacidades militares a nivel europeo, tal y como pretende el CDP.

Vicente Gonzalvo Navarro

Comandante de Infantería de Marina DEM

Estado Mayor de la Armada. División de Operaciones

²⁶ <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/23/espana/1314089107.htm>

²⁷ Algo teóricamente logrado, al menos a nivel normativo (aunque de forma parcial).
http://www.eda.europa.eu/News/11-07-07/Launch_of_new_EDA_Initiative