

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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