

## Descripción y análisis de los conceptos «smart defence pooling and sharing»

Daniel Acuña Calviño

### Capítulo segundo

El objetivo de este capítulo es la definición de los conceptos de *smart defence* y *pooling and sharing*, desde su formulación hasta el momento de escribir este Documento. Aunque de vida relativamente corta, estos conceptos han ido evolucionando y enriqueciéndose mutuamente a medida que desde diversos foros se han ido añadiendo ideas y conceptos alrededor de los mismos.

Pretendemos dar una definición lo más precisa posible de ambas ideas así como también identificar aquellos matices que las diferencien de alguna manera. Por lo tanto, en el marco del Documento, este capítulo contribuirá a entender las motivaciones que han estado detrás de las ideas de la OTAN y de la UE y, por tanto, a que el lector pueda tener su propia opinión sobre las mismas.

### Smart defence

#### *Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN*

Como ya se ha explicado con más detalle en el capítulo anterior, en la Conferencia de Lisboa de Noviembre de 2010, los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OTAN introdujeron la definición de un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza.

Además de muchas otras interesantes ideas, en dicho concepto estratégico se realiza una llamada a las naciones para una colaboración más estrecha en el desarrollo de capacidades militares, minimizando las duplicidades y maximizando el coste-eficacia de las mismas de forma que sus ciudadanos puedan obtener más capacidades en el ámbito de la defensa y seguridad con menos recursos económicos aplicados por cada una de las naciones individualmente. Como en alguna ocasión ha dicho el secretario general de la OTAN, Rasmussen, se trata de que una crisis financiera no se transforme en una crisis de seguridad<sup>1</sup>, especialmente en Europa.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN establece directrices concretas para su aplicación en la mejora de las siguientes capacidades:

- Permitir una mayor capacidad de despliegue de fuerzas multinacionales.
- Crear nuevos mecanismos para compartir los costes operacionales.
- Promover la cooperación industrial en defensa y la coordinación entre la OTAN y la Unión Europea.

Respecto a este último punto, aunque la OTAN no juega un rol como tal en las regulaciones industriales y de comercio internacional, indirectamente sí lo juega mediante la promoción de la adquisición por parte de sus miembros de material interoperable y disponible para ser usado por fuerzas combinadas de la OTAN. Indudablemente, desde el lado de la demanda, la OTAN puede establecer condiciones para la adquisición de sus materiales que favorezcan la cooperación entre industrias proveedoras de varios países miembros de la Alianza.

### *Concepto OTAN de smart defence*

Como ya se ha comentado en capítulos anteriores, *smart defence* (SD) es una respuesta a un contexto económico progresivamente austero en general en todos los países miembros de la Alianza Atlántica. Ya se han dado en el capítulo I algunas cifras sobre los gastos en defensa en los países miembros de la Alianza y se ha podido comprobar cómo, a partir de la crisis económica de los últimos años, los ya parcos, en términos relativos, presupuestos de defensa de los países europeos de la Alianza han ido evolucionando a la baja con mayor intensidad.

En términos relativos, la aportación de los EE. UU. a la Alianza en los últimos años se ha incrementado respecto a la correspondiente a sus socios europeos. Mientras que tradicionalmente se había mantenido siempre por debajo del 50% del gasto total en defensa de la OTAN, en el 2011 ya

<sup>1</sup> Rasmussen, Anders Fogh: *Speech at the Munich Security Conference 2011*.

se encuentra en el entorno del 75%, y ello a pesar de los recortes del Pentágono en los presupuestos de defensa. Por otra parte, en paralelo, los intereses geoestratégicos de los EE. UU. han ido evolucionando hacia otros diversos focos de interés y muy especialmente hacia el Extremo Oriente por la importancia de sus intereses en la zona y las potenciales amenazas emergentes en la misma. Estas dos circunstancias han hecho que la propensión al mantenimiento del statu quo en términos de aportaciones relativas de los EE. UU. en la OTAN haya cambiado sustancialmente y que, por tanto, trate de encontrar mecanismos para que sus socios necesiten menos de dichas aportaciones para las capacidades necesarias en la defensa colectiva.

Otro riesgo también apuntado es la posibilidad de que Europa se divida en dos grupos de naciones, las que contribuyen a la seguridad colectiva y otras que se quedarían progresivamente detrás. Esta situación, a largo plazo, no es sostenible y podría derivar en tensiones entre los aliados con impredecibles consecuencias.

Ante la enorme dificultad de conseguir en las actuales circunstancias de crisis en las que la sujeción del déficit público de los países es la principal de las preocupaciones en la mayoría de los casos un aumento en los presupuestos asignados a defensa y seguridad, y presumiblemente un incremento en las capacidades individuales que colectivamente nos darían un mayor nivel de cobertura de las necesidades colectivas de la Alianza, la propuesta va en la dirección de la obtención de mayores capacidades colectivas sobre la base de una mejor coordinación de las capacidades individuales de los miembros.

Indudablemente, esta propuesta es, en términos teóricos, impecable pero llena de dificultades prácticas. En la medida que haya voluntad colectiva de superar esas dificultades, la iniciativa podrá tener contenido real o no. Las dificultades han existido siempre pero quizá esta crisis económica se está viendo no solo como un problema sino también como una oportunidad de superar dichas dificultades, aunque sea por pura necesidad. Entre los problemas prácticos conviene citar los habituales retrasos en las adquisiciones, los sobrecostes y falta de liderazgo en la decisión que habitualmente se presentan en los programas multinacionales, sin perder de vista los problemas derivados de la soberanía, industria nacional y puestos de trabajo que forman parte del problema a resolver.

El Concepto fue propuesto formalmente por primera vez por el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, el 4 de febrero de 2011, como una nueva aproximación a las inversiones en defensa en momentos de estrecheces económicas generalizadas. Su idea es que trabajando juntos y con mayor flexibilidad se puede obtener una mayor seguridad con un menor gasto global en defensa.

La propuesta va en el sentido de poner en evidencia que una mayor cooperación entre todos los países y la propia OTAN ayudará a conseguir los objetivos estratégicos planteados en el Concepto Estratégico OTAN 2010<sup>2</sup>, ya comentado con anterioridad en este trabajo.

Este concepto parte de la idea de que la OTAN como organización puede jugar un rol para establecer contacto entre naciones que tienen necesidades similares pero no los presupuestos suficientes para implementarlas correctamente. Mediante esta colaboración, se pretende ayudar a que los posibles recortes que las naciones puedan tener en sus presupuestos de defensa se hagan de manera que se minimice su impacto sobre las capacidades globales de la Alianza.

No se trata por tanto de una imposición desde la OTAN a las naciones sino más bien de una ayuda para tomar las decisiones correctas que permitan, mediante la cooperación, minimizar los efectos de las decisiones que a nivel nacional se puedan tomar. La OTAN actuaría como una especie de director de orquesta o árbitro que ayudaría a las naciones a tomar las decisiones correctas.

En este punto hay que volver a resaltar que esta hipótesis es correcta siempre que hablemos de las capacidades de seguridad y defensa que colectivamente son necesarias para la Alianza en su conjunto y que probablemente sería impecable si estas capacidades fuesen las únicas necesarias para los países miembros de la misma. Desgraciadamente, esto no es así y las capacidades de defensa y seguridad de las naciones de la Alianza pueden, a nivel individual, ser diferentes de las exclusivas de la Alianza y con prioridades dependientes de cada país. Esto hará que no sea tan sencillo que las naciones acepten en todos los casos obtener sus capacidades de seguridad y defensa en cooperación con otros países, renunciando así en parte a su propia soberanía y capacidad individual para obtener dichas capacidades individualmente sin depender de terceros.

La iniciativa no pretende en sí misma conseguir una disminución en los presupuestos de defensa de los países pero sí compensar la mayor presión existente sobre los mismos derivada de la crisis económica. Se identifica como una forma de gastar mejor para conseguir los objetivos globalmente con menores presupuestos individuales.

En cierta forma este escenario nos conduce a que, si queremos disponer de una industria de defensa potente y competitiva, debemos hacer una aproximación colectiva a la política de defensa de los países de la Alianza. Las diferentes políticas de control y regulación del mercado de defensa de los distintos países conducen a una fragmentación del mercado

---

<sup>2</sup> Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation.

que afecta a la capacidad de la industria e impiden obtener eficiencia en el gasto de las naciones.

De nuevo hay que resaltar aquí el aspecto, ya indicado anteriormente, de que la eficiencia en el gasto no es el único elemento que las naciones tienen en cuenta a la hora de conseguir colectivamente sus capacidades de seguridad y defensa. La disponibilidad de una industria nacional de defensa fuerte y, en la mayor medida posible, autosuficiente es en sí misma una capacidad a la que habitualmente las naciones no están dispuestas a renunciar.

Esta cooperación planteada en la iniciativa *smart defence* se articula mediante tres aspectos coherentes e interrelacionados: la priorización, la especialización y la cooperación.

La *priorización* pretende que a partir de las carencias y debilidades identificadas por la Alianza a nivel colectivo, las naciones prioricen de manera coordinada la obtención de dichas capacidades de forma que finalmente puedan colectivamente obtener aquellas y superar las dificultades anteriormente identificadas.

La priorización ayudará a que, como alianza, se tengan los mayores retornos en defensa y seguridad. Debe, por tanto, buscarse la coherencia entre las prioridades de las naciones y las de la Alianza. Esto significa que las naciones deben estar dispuestas a revisar su planeamiento de capacidades de seguridad y defensa, realizadas a nivel nacional (ver capítulo 3 del presente trabajo), para priorizar coordinadamente con sus socios de la Alianza las capacidades que a nivel colectivo son las más necesarias.

La priorización también, según la OTAN, debe tratar de conseguir que las prioridades en las inversiones en defensa de los aliados se aproximen a las prioridades de la Alianza en su conjunto. Hay que destacar aquí que en la Cumbre de Lisboa de la Alianza en noviembre de 2010 se han definido un conjunto de prioridades de la Alianza tales como la ciberseguridad y la lucha contra el terrorismo internacional y la piratería, y así hasta diez capacidades críticas para la OTAN entre las que también se encuentran, por ejemplo, el transporte en helicóptero, el soporte médico o la lucha contra dispositivos improvisados<sup>3</sup>.

La *cooperación* internacional no es nueva, pero sí lo es la urgencia en ponerla en práctica y en hacerlo mejor que en el pasado. Esta urgencia se ha materializado, durante estos últimos meses, en poner en marcha iniciativas de cooperación que, en una primera etapa, han sido modestas

<sup>3</sup> *The Lisbon capability package*. Disponible en [http://www.nato.int/cP&S/natolive/topics\\_49137htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cP&S/natolive/topics_49137htm?selectedLocale=en).

y orientadas fundamentalmente en generar confianza, crear *momentum*, cambiar la cultura existente y añadir nuevos socios a las iniciativas.

Un ejemplo del estilo de cooperación internacional que tiene cabida en la *smart defence* son los centros de excelencia (CoE) de la OTAN. De hecho, uno de los proyectos de la iniciativa es evolucionar esos centros hacia referentes en entrenamiento y formación en las materias de especialización de cada uno.

La cooperación entre naciones para aumentar la eficiencia en la obtención de bienes y servicios en el ámbito de la seguridad y defensa requiere ante todo confianza entre los socios y un cambio cultural significativo en la forma de actuar de los países. Se trata de que no se piense en el ámbito geográfico de cada nación sino en el de la Alianza en su globalidad y que, mediante el diálogo mutuo, se analicen posibilidades de cooperación más allá del autoabastecimiento en la obtención de las capacidades en el ámbito de la seguridad y defensa.

La parte de *especialización* es la más delicada. En momentos de reducción presupuestaria en defensa, los países pueden tener tentaciones de abandonar capacidades clave y proyectos que afecten a la seguridad colectiva. Mediante el concepto de especialización, se pretende que los países tomen decisiones coordinadas sobre qué capacidades mantener, basándose en las fortalezas que dicha nación tenga y dejando que otras naciones complementen sus capacidades de forma que entre todos los participantes se alcance un máximo de capacidades de forma conjunta. Es evidente que no todas las naciones pueden abordar todas las capacidades y que, puesto que eso es así, conviene hacerlo de manera que, de forma colectiva, las capacidades globales conseguidas se aproximen lo mejor posible a las deseadas por la Alianza como un conjunto.

Lógicamente, el concepto de especialización requiere de nuevo confianza entre los socios y un compromiso meditado entre la independencia de cada nación para su defensa nacional (clave en su soberanía) y la solidaridad para alcanzar juntos metas inalcanzables de forma aislada.

Un ejemplo de especialización de nuevo son los CoE de la OTAN que se han ido creando, como el de ciberseguridad en Estonia, el de NRBQ en la República Checa o el de IED en España. Aunque sea a un nivel todavía incipiente, representan un primer paso en el camino que se pretende recorrer en la especialización de capacidades entre los países de la Alianza.

Para conseguir la confianza entre los socios, hay que definir principios y reglas de actuación claras para estar seguros de que las naciones alcanzan de forma efectiva los requerimientos necesarios para las capacidades compartidas. También y no menos importante es definir el uso de esas capacidades compartidas sobre principios transparentes y claros.

La principal resistencia vendrá por el compromiso entre soberanía y solidaridad. De un modelo en el que cada nación ha sido soberana en definir sus propias necesidades y en la forma de alcanzarlas, no es fácil pasar a otro en donde la solidaridad y confianza en otras naciones permita construir de forma conjunta capacidades compartidas.

No obstante, los actuales problemas económicos derivados de la crisis financiera mundial hacen que muchas naciones tengan que elegir no entre compartir capacidades o tenerlas a nivel nacional, sino entre compartirlas o no tenerlas en absoluto ya que no es viable su adquisición de forma individual.

Soberanía significa que cada nación tiene el derecho de decidir si contribuye o no y que cuando un país adquiere una capacidad, tiene el derecho a usarla para sus propios fines; si decide contribuir con ella para otras naciones, debemos garantizarle que siempre estará disponible para sus fines propios. Por el contrario, solidaridad significa que una capacidad desarrollada por otras naciones estará disponible para cuando la Alianza la necesite. El balance entre soberanía y solidaridad es clave para el éxito de la iniciativa.

Todavía es pronto para ver resultados. Hasta ahora se ha acordado una lista de iniciativas para revisar en común entre los socios de la Alianza. La OTAN está hablando con las naciones para tratar de avanzar y convertir algunas de estas iniciativas en proyectos tangibles y los resultados son, al menos, esperanzadores.

Para avanzar, es necesario definir los principios que guíen la iniciativa; no puede estar orientada solo a proyectos. Solo cuando se acuerden los principios sobre los que debe basarse la colaboración, la iniciativa madurará y dará frutos.

Ello quiere decir que más que intentar definir una estrategia global sobre la iniciativa y dejar establecidos los principios sobre los que las naciones vean claramente cómo se van a solucionar los aspectos clave como la satisfacción de sus necesidades individuales de capacidades de seguridad y defensa, los mecanismos de utilización de capacidades compartidas, los problemas derivados en las industrias nacionales del sector, etc., se pretende identificar proyectos, sencillos en una primera fase, que ayuden a esclarecer cómo se debe andar el camino para progresivamente ir siendo más ambiciosos en la obtención compartida de capacidades de acuerdo con esta iniciativa.

En cuanto a la difusión de la iniciativa y los avances logrados en el seno de la Alianza hasta la fecha, hay partes que no son públicas. Se intenta ser transparente en todo aquello que sea posible pero salvaguardando las propuestas y discusiones que deban mantenerse confidenciales por razones de seguridad. Lamentablemente, no existe una lista pública de

los proyectos que las naciones decidieron estudiar en la cumbre de octubre de 2011. Hay que entender, en este punto, que hablar de las carencias de la Alianza, la mayor o menor disponibilidad de las naciones para la cooperación y los problemas reales que se estén encontrando son asuntos delicados y requieren un alto grado de confidencialidad.

### *El vínculo transatlántico y su importancia en **smart defence***

Es conveniente contextualizar de nuevo el escenario en el que surge la iniciativa de *smart defence*. Además del escenario presupuestario anteriormente reseñado, también hay que indicar que el centro de gravedad mundial desde un punto de vista económico y estratégico se está trasladando de Europa a Extremo Oriente. Esto hace que sea necesario, al menos desde el punto de vista de EE. UU., revisar el vínculo transatlántico en la forma que se había sustanciado hasta la fecha.

Si consideramos las oportunidades de colaboración trasatlánticas desde el punto de vista de las capacidades a alcanzar de forma colectiva en una iniciativa como *smart defence*, podemos diferenciar tres etapas básicas: adquisición de tecnología, adquisición de capacidades y sostenimiento de las mismas.

En lo que se refiere a la *adquisición de tecnología*, la aproximación hasta la fecha suele basarse en fuertes inversiones de las naciones individualmente que conllevan la creación de conocimiento que suele considerarse como un activo estratégico de la nación. Sin embargo, los altos costes que van asociados a este proceso hacen cada vez más difícil que una sola nación o una sola industria sean capaces de asumir dichos costes. Por ello, aparecen nuevas oportunidades de colaboración entre naciones para conseguir los mismos fines.

La carrera espacial, en el campo civil, es quizá un ejemplo válido donde una aproximación como la propuesta en el párrafo anterior ha tenido éxito y resultados beneficiosos para todos los participantes.

Indudablemente, la obtención de tecnología y *know-how* en las industrias de defensa es un objetivo altamente deseable para cualquier nación. En general, cualquier estado solo estaría dispuesto a renunciar a esta posibilidad a cambio de obtener otras equivalentes a cambio o si llega al convencimiento de que solamente de forma compartida existen posibilidades reales de adquirirla, aunque sea en una parte y no en su totalidad.

Para que sean exitosos, los planteamientos de obtención de tecnología de forma compartida deben plantearse para que todos ganen (*win-win*), es decir, todos los participantes deben considerar que la aproximación compartida es superior en la satisfacción de sus intereses que la obtención de forma individualizada de dichas tecnologías.

Para la segunda parte, *adquisición de capacidades*, hay un conjunto de problemas que dificultan una aproximación conjunta, como son:

- Sincronización de presupuestos nacionales para la adquisición.
- Manejo de información sensible a nivel nacional.
- Disponibilidad de un marco común en el que sea viable la colaboración trasatlántica en defensa.
- Reglas de transparencia en la contratación y competencia aceptadas por todos los países participantes.
- Falta de transparencia en el planeamiento militar entre las naciones. El conocimiento de dicho planeamiento es esencial para planificar la compartición de capacidades, programas comunes, etc.
- Impacto de las regulaciones de control sobre tecnología a ambos lados del Atlántico.

La colaboración en el *sostenimiento de las capacidades* parece un objetivo más sencillo que los anteriores. La transferencia de tecnología que se requiere en este caso es sensiblemente menor y la obtención de eficiencias en el coste y economías de escala puede ser un factor importante a la hora de decidir este tipo de colaboración.

### Pooling and sharing

#### *Concepto europeo de pooling and sharing*

El origen del concepto de *pooling and sharing* proviene de la reunión de ministros de Defensa europeos celebrada bajo el auspicio de la presidencia belga en noviembre de 2010 y que se conoce como Iniciativa de Gante (Ghent Initiative)<sup>4</sup>.

También hay que destacar el papel que la Agencia Europea de Defensa (EDA) viene jugando en la promoción y el desarrollo de las iniciativas en el marco del *pooling and sharing*. Instrumentos útiles para su implementación práctica pueden ser su Plan de Desarrollo de Capacidades (Capacity Development Plan)<sup>5</sup> y la denominada Base de Datos Colaborativa (Collaborative Database).

El concepto europeo de *pooling and sharing* es realmente simple en su planteamiento y consiste en agrupar o compartir capacidades militares entre miembros de la Unión Europea. De acuerdo con la iniciativa de Gante, el objetivo es «preservar y mejorar las capacidades operativas de las

<sup>4</sup> *Pooling and sharing. German-Swedish initiative. Food for thought.* Ghent Ministerial Meeting. Belgium presidency, septiembre de 2010.

<sup>5</sup> *Capability Development Plan*, aprobado por el Steering Committee, marzo de 2011.

naciones, y conseguir mayor efectividad, sostenibilidad, interoperabilidad y eficiencia en el gasto».

Como contexto, de nuevo el elemento potenciador de esta iniciativa ha sido la crisis económica y la presión sobre los presupuestos de defensa en los países europeos. Esto ha conducido inexorablemente a la pérdida de capacidades militares que se consideran esenciales. No es objeto de este trabajo identificar las carencias europeas en capacidades en defensa y seguridad aunque muchas de ellas ya se han ido poniendo de manifiesto y están en gran parte identificadas en otros informes. Por otra parte, misiones internacionales como la de Libia han puesto de manifiesto que sin embargo existe en otras áreas un exceso de capacidad. Por todo ello, se concluye que hay un importante margen de mejora mediante la cooperación en el ámbito europeo.

Se entiende que mediante mecanismos de cooperación será posible obtener «más por menos» y que las bondades del modelo ya han sido demostradas en el pasado mediante ejemplos de cooperación a nivel bilateral, regional e incluso europeo. No obstante, hasta ahora nunca se ha sobrepasado un nivel que podríamos denominar «táctico», es decir, basado en una cooperación proyecto a proyecto. El objetivo ahora es más ambicioso y se pretende tener una estrategia a largo plazo de la que salgan oportunidades de cooperación y puesta en común.

No obstante, para que la iniciativa tenga éxito, debe conducir en un tiempo razonablemente corto a la inclusión de iniciativas de calado y con una participación suficientemente grande de naciones. Si no es así, el riesgo es que se quede en un buen ejercicio teórico sin consecuencias prácticas, como otras veces en el pasado.

El objetivo de la iniciativa es por tanto mejorar y reforzar las capacidades nacionales obteniendo una mayor eficiencia, sostenibilidad e interoperabilidad pudiendo incluso facilitar una ampliación de las capacidades actualmente existentes en el ámbito europeo.

Como consecuencia de la Iniciativa de Gante, los países remitieron al Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) un conjunto de capacidades candidatas para *pooling and sharing*. Lo mismo ha hecho la EDA por mandato de los ministros de Defensa de los países miembros, identificando capacidades militares y modelos que fuesen susceptibles de ser utilizados en dicha iniciativa.

Además, la EDA ha definido como eje central de su programa de trabajo para el 2012 la cooperación en términos de eficacia-coste y el *pooling and sharing*. La Agencia trabajará en buscar sinergias entre sectores civiles y militares y en identificar los factores habilitantes para la cooperación, identificando buenas prácticas para su implementación y dialogando con la industria sobre cómo implementarla en la práctica.

Las capacidades militares y las estructuras de soporte de las mismas se clasifican en tres categorías. A saber:

1. *Categoría 1*, aquellas capacidades nacionales que se estima que son esenciales para la seguridad y defensa de los países miembros de la UE y que por tanto deben mantenerse a nivel nacional. En estos casos, únicamente es posible identificar oportunidades de cooperación que aumenten la interoperabilidad de dichas capacidades para la acción combinada. Aunque la identificación de estas capacidades corresponde a cada uno de los países, de modo tentativo, se identifican en esta categoría:
  - a. Fuerzas de combate.
  - b. Unidades de apoyo a la fuerza.
  - c. Inteligencia.
  - d. Buques y aeronaves de combate, etc.
2. *Categoría 2*, aquellas capacidades y estructuras de soporte en las que es posible una mayor cooperación sin crear fuertes dependencias mutuas. Estas serían las que se podrían agrupar bajo el concepto de *pooling*. Como ejemplos de esta categoría tendríamos:
  - a. Soporte no desplegable a la fuerza.
  - b. Capacidad de transporte estratégico y táctico.
  - c. Capacidades logísticas, etc.
3. *Categoría 3*, las capacidades y estructuras de control para las que las naciones aceptarían una dependencia de terceros países y un esquema de compartición de tareas (*sharing*). Ahí estarían capacidades como:
  - a. La formación militar y las academias.
  - b. Escuelas de pilotos.
  - c. Ejercicios y entrenamiento.

Para la identificación de futuras áreas de cooperación, en la Iniciativa de Gante se definen tres criterios que deben analizarse para determinar la conveniencia o no de la inclusión de nuevas capacidades dentro de los esquemas de la iniciativa. Estos criterios son los siguientes:

- *Eficiencia operativa*. La cooperación en la obtención de una nueva capacidad o incluso la cooperación en capacidades existentes debe conducir a una mayor o al menos equivalente eficiencia operativa que la disponibilidad de dichas capacidades en el nivel nacional.
- *Eficiencia económica*. Al igual que lo indicado en el punto anterior, la eficiencia económica en la obtención de la capacidad de forma coo-

perativa debe ser mayor o al menos igual a la conseguida mediante la obtención de dicha capacidad en el nivel nacional.

- *Implicaciones políticas.* Las implicaciones políticas de la cooperación en el ámbito de la defensa y seguridad deben ser uno de los elementos a considerar para cada uno de los casos que se planteen.

*Condiciones para la implementación del **pooling and sharing** de capacidades en el ámbito europeo de la defensa y seguridad*

Si hacemos un análisis sobre los comportamientos en el pasado de los países en el ámbito de los proyectos de cooperación internacional en defensa y seguridad, podemos obtener algunas conclusiones sobre los casos en donde ha habido un cierto éxito frente a los muchos casos en los que los resultados no han sido los esperados en absoluto. Podríamos identificar algunos factores que parecen ayudar a que la cooperación sea más fluida y que por tanto favorecerían la generación de proyectos de cooperación en el ámbito del *pooling and sharing*. Así:

- *Semejanza en la cultura estratégica en defensa.* Es evidente que si los conceptos estratégicos son compartidos y la utilización de las Fuerzas Armadas en las operaciones obedece a criterios similares, será más fácil compartir capacidades que cuando eso no es así. En el pasado, acuerdos de cooperación han fallado por no compartir criterios sobre, por ejemplo, el uso de las tropas de los países involucrados en una operación colaborativa.
- *Confianza y solidaridad.* Si los países candidatos tienen fuertes lazos de confianza y solidaridad, es mucho más sencilla la colaboración en el ámbito de la defensa y seguridad. Un ejemplo claro es la colaboración entre los países nórdicos, muy sencilla de implementar por los fuertes lazos que unen dichos países entre sí.
- *Tamaño y presupuesto similares.* La experiencia demuestra que siempre ha sido más sencilla la colaboración entre naciones similares que entre naciones con fuertes diferencias en tamaño o presupuestos. El miedo a verse ninguneado por alguno de los socios es un elemento que contribuye a la pérdida de la confianza necesaria.
- *Reparto equitativo de la pérdida de capacidad industrial.* Las oportunidades de colaboración inevitablemente conducen a pérdidas de pedidos en las industrias del sector. Los socios deben percibir que, en un proyecto de colaboración, estas pérdidas están equitativamente repartidas y que globalmente no hay perdedores claros en esta relación. Lo contrario inevitablemente tropezará con la reticencia de aquellos países que vean que su pérdida de capacidad industrial no es comparable al esfuerzo realizado.

- *Objetivos explícitos de la colaboración.* Existen diversos motivos para la colaboración. Puede ser un motivo puramente económico –ahorrar dinero–, puede ser estratégico, puede intentar favorecer la confianza y colaboración con otros países, etc. Todos son válidos pero deben estar explicitados desde el principio si se quiere que las negociaciones lleguen a un buen fin.
- *Limpieza en el proceso de adquisición.* En la medida en que los países no tengan procesos de adquisición condicionados por intereses de diversa índole, será más sencillo llegar a acuerdos de cooperación cuando las condiciones así lo permitan.

Si los criterios para decidir, de entre todas las capacidades propuestas por los países para su desarrollo en cooperación, nos indican que son capacidades candidatas para el *pooling and sharing*, se deben definir una serie de diferentes instrumentos para poner en práctica dicha cooperación. Básicamente, deberían ser los siguientes:

1. *Mejora en la interoperabilidad entre los medios de las diferentes naciones.* Es aplicable en aquellas capacidades que se desea que permanezcan en el ámbito de las naciones pero sin embargo la puesta en marcha de mecanismos de interoperabilidad en los mismos redundará en una mayor capacidad en operaciones combinadas. Las consideraciones políticas pueden ser fácilmente soportadas cuando se trata de este tipo de capacidades.
2. *Compartición de capacidades.* Suele conducir a una mayor eficiencia y ahorro en costes. Los países siguen manteniendo sus capacidades y se buscan sinergias en la utilización conjunta de las mismas. La estructura de mando, los procesos y las consideraciones de cada una de las naciones participantes deben acordarse por todos los involucrados caso a caso.
3. *El reparto de las capacidades de defensa y seguridad (sharing).* Este es el instrumento de colaboración más estrecho y en él se admite que las capacidades planificadas en los procesos nacionales puedan ser, al menos en parte, propias de cada nación y en otra parte suministrados parcialmente o en su totalidad por otros países. Este instrumento requiere un fuerte acuerdo en lo que tiene que ver con el planeamiento nacional de defensa y requiere un grado de compromiso y confianza alto entre los socios.

### *Posibles áreas de interés para la cooperación*

En la iniciativa de la UE, se definen un conjunto de posibles áreas que parecen reunir las condiciones para que puedan ser las primeras candidatas para un incremento de la cooperación. Estas áreas son las siguientes:

1. *Armonización de los requisitos militares.* Para conseguir una base común que haga posible la colaboración, debe hacerse un esfuerzo para la armonización de los requisitos nacionales con los definidos en el nivel europeo (Headline Goal 2010). Se debe procurar la definición de requisitos comunes y evitar los requisitos nacionales que encarecen y dificultan sobremanera la obtención de las correspondientes capacidades.
2. *Investigación y desarrollo.* La rápida evolución tecnológica en casi cualquier capacidad que podamos imaginar requiere inversiones en I+D de forma continuada y en cantidades que a veces son inviables para naciones de forma aislada. Siendo capaces de desarrollar proyectos conjuntos de I+D, se facilitará el reparto de los costes entre varios países y se favorecerá la adquisición de materiales similares con las ventajas que ello representará en el futuro a nivel de facilidad de uso combinado y apoyo logístico.
3. *Adquisición combinada.* La adquisición de capacidades que son similares en varios países de forma conjunta presenta la ventaja de la economía de escala. No obstante, para preservar el principio de eficiencia económica, debe realizarse en un marco de competencia y libertad de mercado y partir de unos requisitos conjuntos armonizados tal y como hemos indicado en el punto 1. Esto obligará también a definir una política industrial en el ámbito de la defensa en cada uno de los países que permita su armonización con las decisiones que a nivel de adquisiciones combinadas se vayan tomando en el nivel político.
4. *Entrenamiento y ejercicios.* Dadas las dificultades presupuestarias que afectan a casi todos los países europeos, una idea muy prometedora es disponer en un nivel común de un conjunto de infraestructuras relacionadas con la simulación y el entrenamiento a disposición de las naciones sobre la base de acuerdos que definan el marco de actuación de las mismas.
5. *Estructuras de mando y procedimientos.* Es necesario establecer estructuras de mando comunes y procedimientos de aplicación general. Pueden conseguirse importantes ahorros debido a las mejoras de interoperabilidad inherentes al proceso.
6. *Costes operativos.* Deben analizarse todos los procesos con el objetivo de disminuir costes que puedan ser utilizados en la adquisición de nuevas capacidades.

Por tanto, como paso previo, todas las naciones deben realizar un esfuerzo de análisis de sus capacidades en defensa y seguridad con el objetivo de determinar el tratamiento que podría tener cada una de ellas, es decir, clasificarlas según las categorías definidas anteriormente.

## Descripción y análisis de los conceptos *Smart Defence*...

Nombre	Descripción	Comentarios
Programa de entrenamiento de helicópteros	Entrenamiento de tripulaciones de helicópteros para operaciones mediante un grupo de expertos que entrenarán a tripulaciones de cualquier país	Más de 150 tripulaciones entrenadas Más de 3 años de funcionamiento
Vigilancia marítima	Obtención de inteligencia mediante la vigilancia marítima para la obtención de una imagen única a partir de las aportaciones de todos los medios de los países participantes	Se ha lanzado el proyecto MARSUR, dirigido por Finlandia, en el que han participado inicialmente 6 países y se espera que participen hasta 15 en un futuro próximo
Comunicaciones vía satélite (SATCOM)	Se promueve agregar la demanda de comunicaciones vía satélite para conseguir una reducción en el coste y una mejora en la disponibilidad de los medios	Se pretende hacer un proyecto piloto, denominado «European Satellite Communications Procurement Cell (ESCPC)»
Hospitales de campaña	Se pretende obtener hospitales de campaña de utilización conjunta mediante la aportación de módulos por parte de los países participantes	Se han iniciado trabajos con 12 países participando inicialmente
Repotaje en vuelo	Se pretende la utilización conjunta de la capacidad de repotaje en vuelo mediante la interoperabilidad de las capacidades de todos los países	Gran interés por una iniciativa que cubrirá una carencia significativa en Europa
Satélites militares de comunicaciones de próxima generación	Desarrollar de forma conjunta las tecnologías necesarias para la próxima generación de satélites militares	Hay una ventana de oportunidad de aprovechar la necesidad de renovar las capacidades existentes en Europa
Inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR)	Proponer estándares técnicos y operativos que permitan compartir datos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento	Se incluyen también capacidades satelitales de inteligencia
Entrenamiento de pilotos	La utilización conjunta de centros de entrenamiento de pilotos facilitará economías de escala	Pueden ser centros diferentes en varios países para cada tipo de piloto a entrenar
Centros de distribución de transporte ( <i>hubs</i> )	Se busca la economía y la eficacia mediante la creación de una red de transporte militar organizada con <i>hubs</i> de distribución	El Programa de Flota de Transporte Aéreo de la EDA está gestionando esta iniciativa
Munición inteligente	Carencia europea en disponer de sistemas de armas con munición inteligente	Gran brecha europea respecto a las capacidades americanas

Nombre	Descripción	Comentarios
Logística y entrenamiento naval	Gran capacidad de mejora en disponibilidad de flotas civiles y militares de los países, sincronización de mantenimientos y entrenamiento	Liderada por la EDA
Lucha contra dispositivos improvisados (IED)	Desarrollo de herramientas y tecnologías aplicables a la detección de dispositivos improvisados	En julio de 2011 ha sido desplegado en Afganistán (ISAF) un laboratorio para C-IED
Adiestramiento C-IED	Adiestramiento y generación de procedimientos para la lucha contra dispositivos improvisados	Iniciativa liderada por España a partir del Centro de Excelencia C-IED (CoE-C-IED) en Hoyo de Manzanares (Madrid)
Transporte estratégico	Desarrollo conjunto de la capacidad de transporte de tropas y material a zonas de operaciones	El 23 de mayo, los ministros de Defensa firmaron la iniciativa <i>European air transport fleet programme arrangement</i>
<i>Network enabling capability</i> (NEC)	Desarrollo de la capacidad de trabajar en red en operaciones combinadas	La EDA ha completado un estudio sobre NEC

Cuadro 1. Iniciativas europeas de *pooling and sharing*

Este ejercicio debería conducir a la identificación por cada nación de las áreas de posible colaboración y la forma mejor de llevarla a cabo.

Finalmente, hay que indicar que este proceso debe ser facilitado por los organismos europeos relevantes y en especial por la EDA, tratando de armonizar los deseos expresados por los países con un determinado nivel de ambición a alcanzar en el nivel europeo.

El conjunto de capacidades militares que los países europeos han identificado hasta la fecha en el marco de *pooling and sharing* y que están originando proyectos de colaboración desde el 2011 se pueden ver en el cuadro 1. Todos ellos se encuentran en el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan, CDP) desarrollado por la EDA.

#### *Otras iniciativas coadyuvantes al pooling and sharing en la UE*

Dentro del espíritu de la iniciativa europea *pooling and sharing*, hay otras iniciativas en el ámbito europeo (ver cuadro 1) que pueden actuar como catalizadores de la misma y que se están considerando en el ámbito de la EDA como oportunidades de trabajar en la coordinación de capacidades de países miembros en el próximo futuro. Así, merecen destacarse:

- *La iniciativa SES (Single European Sky)*. Es una iniciativa europea orientada a la creación de un sistema de gestión de tráfico aéreo único europeo evolucionando la actual situación de existencia de sistemas de gestión de tráfico aéreo nacionales. Se entiende que el SES permitirá una mejor gestión del tráfico, ahorros en el campo de la tecnología y de la operación y una mayor seguridad operativa en el tráfico aéreo. Los desarrollos tecnológicos asociados a esta iniciativa corren a cargo de la denominada «SES Air Management Research (SESAR) Joint Undertaken». Esta iniciativa originará necesariamente la adaptación de las plataformas y de los sistemas de gestión de tráfico aéreo militares en los próximos años. El marco en el que esto se desarrolla parece muy apropiado para la cooperación en todos los proyectos que sea necesario abordar en los próximos años.
- *El 8.º Programa Marco de la UE*. Una vez que el Tratado de Lisboa ha abierto las puertas a la investigación en defensa, se abre una ventana de oportunidad dentro del 8.º Programa Marco de la UE para potenciar la investigación en áreas de tecnologías de defensa de interés común. Se está trabajando en esta línea dentro de las acciones preparatorias para dicho programa marco.
- *El Programa de Inversión Conjunto (Joint Investment Program) sobre riesgos nucleares, biológicos, radiológicos y químicos*. Liderado por la EDA, es el primer programa que establece una «sincronización» entre los esfuerzos de investigación realizados por la Agencia Europea del Espacio, la Comisión Europea y la propia EDA.

### Diferencias entre *pooling and sharing* y *smart defence*

Desde el principio, una preocupación tanto en el ámbito europeo como en el de la OTAN ha sido el de no duplicar esfuerzos en ambos lados, evitar conflictos y cooperar para que ambas iniciativas sean coherentes e incluso complementarias.

Una importante diferencia entre la iniciativa Europea *pooling and sharing* y la *smart defence* de la OTAN es que la primera está más relacionada con la cooperación en proyectos de adquisición desde sus etapas más tempranas, investigación y desarrollo hasta la implantación, de manera que se obtengan sinergias de su adquisición conjunta. Sin embargo, en la OTAN no se vislumbra todavía esa aproximación a las etapas iniciales de la generación de tecnología.

La OTAN, por otro lado, considera que una capacidad es mucho más que un equipamiento e incluye doctrina, adiestramiento, organización, liderazgo, infraestructuras e interoperabilidad. En todos esos aspectos es importante llegar a acuerdos de cooperación y ese es el ámbito principal de la *smart defence* de la OTAN.

La OTAN no está organizando capacidades desde cero. Más bien se entiende que la cooperación debe basarse en organizar y reordenar así como mejorar capacidades que ya tienen las naciones de la Alianza. En ese contexto, la Alianza entiende que el I+D está fuertemente basado en la experiencia previa de utilización de esas capacidades. Si se quiere hacer I+D en cooperación, deberá cooperarse en la utilización de las capacidades disponibles previamente.

La EDA ha desarrollado un marco para la I+D en defensa en el que se promueve el trabajo conjunto en I+D en Europa. Basado en el principio de no duplicación de esfuerzos, la OTAN está utilizando dicho marco para apoyar sus propias necesidades.

### Últimas decisiones y progreso de las iniciativas

Teniendo en cuenta todas las consideraciones indicadas anteriormente, es difícil pensar que una gran iniciativa colaborativa de carácter global pueda concretarse en un futuro próximo. Sin embargo, puede ser viable comenzar con islas de colaboración entre naciones que reúnan las condiciones adecuadas para que esta se pueda dar. Así, merecen resaltarse algunos acuerdos y tratados firmados en los últimos tiempos, como:

- Acuerdos entre los países nórdicos.
- Tratado franco-inglés.
- Colaboraciones entre países del Benelux, etc.

Estos acuerdos pueden formar una base sólida para luego abordar mayores empresas.

La OTAN y la UE deben jugar un papel dinamizador en ayudar a estas islas de colaboración para encontrar marcos en los que realizar proyectos conjuntos. También deben colaborar para encontrar sentido a esas islas de colaboración dentro de un concepto global y una estrategia de defensa y seguridad tanto en la OTAN como en la UE.

Entre los progresos que las iniciativas de *pooling and sharing* y *smart defence* están teniendo a la hora de escribir este Documento, merecen resaltarse algunos de ellos que sirven para valorar el avance que en términos prácticos estas formulaciones están teniendo.

Por ejemplo, en su reunión de 22 de marzo de 2012, los ministros de Defensa europeos avalaron la iniciativa de *pooling and sharing* y los esfuerzos que la EDA ha venido haciendo en buscar proyectos prácticos sobre los que implementarla, dándole el mandato de continuar por dicho camino. En particular resaltaron la importancia de los siguientes proyectos:

- El proyecto para un desarrollo europeo de la capacidad de repostaje en vuelo sigue siendo una prioridad fundamental. Los trabajos de la EDA deben continuar con la agenda prevista. También es reseñable que los Países Bajos, Francia y Alemania se han comprometido a colaborar con la EDA en el avance de este proyecto.
- El proyecto de desarrollo de hospitales de campaña, liderado por Italia, sigue avanzando con prioridad y se esperan importantes progresos.

También se han postulado dos nuevos proyectos:

- «Go Green» destinado a la reducción de los combustibles fósiles en las Fuerzas Armadas en favor de la energía solar.
- Piloto para servicios logísticos en el «EU Battle Group».

En resumen, hay una voluntad política de seguir generando nuevos proyectos de cooperación actuando la EDA como dinamizador y elemento coordinador.

Otro aspecto reseñable es la búsqueda de sinergias. Tanto desde los ámbitos europeos como desde fuentes de la OTAN se enfatiza la necesidad de coordinar los esfuerzos para que, como se ha dicho, *pooling and sharing* y *smart defence* sean dos caras de la misma moneda. Por ello, se detecta la necesidad de construir una estrategia común en donde ambas iniciativas puedan armonizarse y desarrollarse de una manera coordinada. Probablemente queda trabajo por hacer en este sentido. Merecen resaltarse las llamadas a armonizar los esfuerzos entre la EDA y el Mando Aliado de Transformación de la OTAN realizadas desde el Parlamento Europeo (*Informe Lisek*)<sup>6</sup>.

La armonización no debe ser únicamente entre la OTAN y la UE sino que hay también otras políticas de la UE que deben ser coordinadas por la relación y sinergias que pueden generar, como las políticas de I+D y el desarrollo del Mercado de Defensa.

No es un tema menor para el avance de la iniciativa la generación de confianza entre los países miembros de la UE y la OTAN. Confianza que debe comenzar en los niveles más operativos y profesionales para terminar en el nivel político.

Tanto la OTAN como la UE deben crear incentivos para la colaboración. Uno evidente es profundizar en la creación de unidades combinadas como los *battle groups* en Europa o la NRF en OTAN. Esto ayudará a crear sinergias y motivos de colaboración entre los países.

<sup>6</sup> *Informe sobre el impacto de la crisis financiera en el sector de la defensa de los estados miembros de la UE*. Ref. A7-0428/2011.

También la OTAN puede profundizar su papel en operar medios compartidos. Históricamente así lo ha hecho con la flota de AWACS, por ejemplo, y últimamente dispone de una flota tres aviones de transporte C-17. Este camino puede dar sentido a nuevas iniciativas colaborativas que podrían conducir a medios operados directamente por la Alianza.

La cumbre de la OTAN celebrada los pasados 20 y 21 de mayo de 2012 ha otorgado un papel central a la iniciativa *smart defence*. También se ha querido en la misma hacer un guiño muy explícito a la colaboración con la UE que, en palabras del comunicado final de dicha reunión, se considera un socio esencial de la OTAN. Se aboga por una coordinación muy estrecha entre ambas organizaciones para que *smart defence* y *pooling and sharing* sean complementarias y se realimenten mutuamente. Se citan explícitamente los proyectos de reabastecimiento en vuelo, la asistencia médica y la vigilancia marítima como proyectos de alto interés también para la OTAN.

En la declaración de dicha cumbre denominada *Summit declaration on defence capabilities: Towards NATO forces 2020* es donde aparecen más referencias explícitas a la *smart defence*. Se resaltan las ventajas de la cooperación en la obtención de capacidades y se subraya la realidad de que muchas de las capacidades no podrán ser adquiridas por las naciones individualmente sino que estas tendrán que recurrir a mecanismos de colaboración para disponer de las mismas, tanto por sus costes como por la tecnología necesaria para desarrollarlas.

En resumen, la OTAN en su cumbre de Chicago ha tratado de poner en valor la iniciativa *smart defence* y su disposición a colaborar para que la iniciativa de la UE *pooling and sharing* sea compatible e incluso complementaria. Ha consagrado el concepto y fijado la hoja de ruta para los próximos años.

Posiblemente, llegados a este punto sea muy difícil para cualquier nación europea y de la OTAN, incluida España, mantenerse al margen de esta corriente. No quedará más remedio que ser también *smart* y tratar de influir, con ayuda de otros socios con intereses similares, para que la materialización práctica de estas iniciativas salvaguarde los intereses nacionales de España, incluidos los de su industria. Las posibilidades de participación están muy abiertas pero posiblemente no estar no sea una opción viable.