

Las lecciones aprendidas tras la pasada crisis de Libia han vuelto a demostrar la importancia y la necesidad de mantener unas capacidades militares modernas y apropiadas ante el escenario de amenazas contra la seguridad al que se enfrentan los países de nuestro entorno en un mundo cada vez más complejo e impredecible. Al mismo tiempo, España y el resto de los países europeos principalmente se enfrentan a una crisis económica y financiera de carácter global que está teniendo impactos, en algunos casos muy severos, en los presupuestos de defensa y seguridad. Esta situación está poniendo en serio riesgo la obtención de capacidades militares en Europa y por ende el sostenimiento de una base tecnológica e industrial fuerte capaz de proporcionar los sistemas de alta tecnología que hoy requieren las Fuerzas Armadas para hacer frente a las citadas amenazas.

De acuerdo con los datos confeccionados por la Agencia Europea de Defensa entre 2008 y 2010, el gasto total en defensa de sus 26 países miembros se redujo en un 5% en términos reales. 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. Por otra parte, en el marco de la OTAN el gasto anual en defensa en 2011 de 18 de los 28 países miembros de la OTAN fue menor que el de tres años atrás, en 2008, año de referencia del comienzo de la crisis y ello con una característica añadida: en los últimos

diez años, la participación de Estados Unidos en el gasto de la OTAN ha crecido de un 63% a un 77%, resultado de un incremento del gasto en defensa americano en dicho período de un 82,4% y de una disminución del 5,7% en las naciones europeas de la OTAN de acuerdo con las cifras manejadas por la propia Alianza.

La lucha contra la deuda de los estados ha traído consigo grandes recortes en los presupuestos en general y en los gastos en defensa en particular; recortes que a su vez han supuesto retrasos o cancelaciones en los proyectos de equipamiento en curso, poniendo en grave riesgo no solo la necesaria recapitalización de dichos equipos sino también su sostenimiento y, precisamente, en un momento de elevada operación de los mismos como consecuencia de la participación en las misiones de carácter expedicionario y multinacional en las que la gran mayoría de las Fuerzas Armadas de esos países se encuentran inmersas. Y estas reducciones no han llegado a su fin como han anunciado ya algunos de dichos países. Con una visión optimista, no se perfilan horizontes de crecimiento en los gastos de defensa hasta más allá del 2015.

La situación antes descrita se produce, por otra parte, al mismo tiempo que el gasto en defensa y las capacidades militares en un determinado número de países, no pertenecientes ni a la UE ni a la OTAN, se incrementan. Incremento que, además de disminuir la posición relativa de los países OTAN o de la UE respecto de dichos países emergentes, supone también una pérdida posicional respecto de los niveles tecnológicos e industriales asociados a la obtención de los sistemas de defensa, lo que finalmente pone en riesgo la supervivencia de la base tecnológica e industrial de la defensa de nuestro entorno en un mercado cada vez más global y más competitivo.

Para hacer frente a esta situación, tanto la UE como la OTAN han reaccionado en busca de fórmulas que permitan seguir construyendo seguridad en una época de tempestad económica y financiera.

El Consejo de la Unión Europea, en su reunión del pasado 22 y 23 de marzo de 2012, adoptaba la siguiente declaración:

*El Consejo enfatiza la necesidad política urgente de retener y desarrollar las capacidades militares que permitan sostener y mejorar la Política Común de Seguridad y Defensa. La cooperación europea para adquirir conjuntamente y compartir capacidades militares representa la respuesta común europea a las carencias de capacidades con el objetivo de incrementar la efectividad operativa en un contexto de austeridad financiera.*

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN declaraban, durante la cumbre de Chicago de la Alianza celebrada el pasado 20 y 21 de mayo de 2012, su determinación para «asegurar que la OTAN

retiene y desarrolla las capacidades necesarias para llevar a cabo sus tareas esenciales de defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa y en este contexto jugar un papel esencial en la promoción de la seguridad en el mundo. Tenemos que ser capaces de hacer frente a nuestras responsabilidades al mismo tiempo que lidiamos con una crisis severa financiera y respondemos a los retos geoestratégicos cambiantes».

En definitiva, como exponía el secretario general de la Alianza Atlántica en su discurso en la conferencia de seguridad de Múnich el 4 de febrero de 2011, «construir mayor seguridad con menores recursos pero mejor coordinación y coherencia de tal forma que juntos se pueda evitar que una crisis financiera pudiera llegar a ser una crisis de seguridad».

Reconociendo que el desarrollo y el despliegue de las capacidades militares es, primero y sobre todo, una responsabilidad a nivel nacional, ambas organizaciones han decidido poner en marcha dos iniciativas paralelas y en principio coordinadas: la *smart defence* en la OTAN y el *pooling and sharing* en la UE, iniciativas que tienen como argumento base que ante una tecnología asociada a la defensa cada vez más cara y unos presupuestos de defensa bajo severas presiones, determinadas capacidades militares clave solo pueden obtenerse mediante la puesta en común y el enfoque multinacional tanto para su desarrollo como para su producción, utilización y apoyo logístico.

Sin embargo, lo que desde una perspectiva multinacional y de instituciones internacionales como la OTAN o la UE parece de todo punto de vista lógico, necesita de un análisis más profundo desde la visión nacional precisamente por el marcado carácter soberano que tienen todos los aspectos relacionados con la defensa.

Por ello, en el presente trabajo, además de describir ambas iniciativas para introducir al lector en los conceptos y objetivos de las mismas, se ha profundizado en tres aspectos que se han considerado esenciales a la hora de analizar la posición española frente al *pooling and sharing* de la UE y frente a la *smart defence* de la OTAN.

En primer lugar, los «condicionamientos y compromisos». Cualquier análisis de nuestra posible participación en las iniciativas ha de tener en cuenta el entorno político y el contenido de los tratados que hemos firmado identificando hasta qué grado se puede renunciar a la soberanía en favor de los órganos de decisión de la OTAN y UE. Es necesario tener bien claro qué tipos de compromisos son vinculantes y cuáles son acuerdos renunciables y en qué condiciones, pues, además de las responsabilidades derivadas de los compromisos con la OTAN y con la UE, el Estado español tiene otras obligaciones de carácter nacional que tienen que ser conciliadas con aquellos. El más claro y evidente es la obligación de defensa de los intereses nacionales no protegidos por los acuerdos con la OTAN ni con la UE ante la posibilidad de conflictos armados no cubiertos

por los tratados firmados con estas organizaciones, para los cuales el Estado tiene la obligación de estar preparado. Son los denominados conflictos no compartidos como quedan recogidos en la Estrategia Española de Seguridad (2011). En ningún caso los compromisos del Estado español con la OTAN y la UE deberían poner en peligro la seguridad nacional, el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos.

Por otra parte, aunque en principio se trate de dos iniciativas parecidas, hay que tener muy en cuenta la diferencia de objetivos entre las instituciones que las promueven. La visión final de la UE, con notables excepciones, es la unión política y económica (Mercado Único), incluyendo el Mercado de Defensa. Por ello, puede imponer e impone reglas de mercado. La OTAN, por el contrario, se enmarca en los límites de una alianza militar. Se acaba en sí misma como Alianza militar y no pretende profundizar en ninguna unión política ni de mercado aunque de forma paralela sí considere la importancia de la vinculación transatlántica en los ámbitos tecnológicos e industriales.

Un segundo aspecto clave en el análisis de nuestra posible participación en los procesos de enfoque multinacional para el desarrollo de capacidades lo constituye el planeamiento de la defensa a nivel nacional. Dado que el planeamiento de la defensa se define como el «diseño del proceso que haga posible la definición y obtención de la fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa y que tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de la fuerza», parece de todo punto de vista racional tener en consideración en dicho proceso la posible influencia del planeamiento multinacional derivado de nuestra participación en la UE o la OTAN, sobre todo teniendo en cuenta la necesaria priorización de las necesidades en función de los recursos disponibles que lógicamente adquiere mayor relevancia cuanto más escasos sean estos. Priorización que, junto a la cooperación y la especialización, compone el trío de principios en los que se basan tanto la iniciativa de *smart defence* como la de *pooling and sharing*.

Para evaluar las implicaciones de las iniciativas multinacionales en la planificación nacional así como una eventual participación en las mismas, se deben analizar unos criterios básicos, como por ejemplo que la iniciativa multinacional debe estar en concordancia con una carencia nacional prioritaria en el planeamiento, que debe ser claramente eficiente desde el punto de vista de coste sobre la base de economías de escala en comparación con una posible solución nacional y, por último, el posible impacto de la decisión sobre la base tecnológica e industrial nacional de la defensa.

Igualmente, debe abogarse para que el desarrollo de capacidades multinacionales no se limite a programas de adquisiciones de material o pro-

gramas de innovación tecnológica, sino que abarque otras áreas como son el adiestramiento, el mantenimiento y la organización y el empleo de las fuerzas, donde además los acuerdos de colaboración y la búsqueda de sinergias son más fácilmente identificables. No obstante, las iniciativas multinacionales asociadas al empleo de la fuerza deben también analizarse desde el punto de vista del planeamiento operativo ya que pueden constituir un proceso de generación de fuerzas que conlleve compromisos y servidumbres que puedan afectar a la disponibilidad de las unidades a nivel nacional.

Por último, el tercer elemento de análisis a la hora de posicionarse a nivel nacional respecto a las iniciativas multinacionales de desarrollo de capacidades militares es el industrial. La industria de defensa es parte fundamental de las políticas de Estado para garantizar la soberanía y la supervivencia de la nación. Las industrias nacen para servir a los Ejércitos nacionales como clientes naturales, y la de defensa no es neutral, proporciona los medios materiales. El vínculo es fundamental y está en la base de la viabilidad del sistema, si un país no tiene industria que le apoye, sus Fuerzas Armadas están en manos ajenas o no son viables. La puesta en cuestión de la necesidad del tejido industrial y tecnológico para la defensa procede de la puesta en cuestión de la misma defensa. Por otra parte, la industria de defensa actúa como multiplicador del desarrollo tecnológico y científico y de creación de riqueza a través de una compleja cadena de pequeñas y medianas empresas (pymes). La sociedad civil es uno de los principales beneficiarios cuando la dinámica de relación entre Gobierno e industria de defensa se realimenta positivamente y se favorece la permeabilidad entre sectores. La industria de defensa es una herramienta de la política exterior, como los mismos Ejércitos.

En ambos casos, tanto en la *smart defence* como en el *pooling and sharing* las decisiones que se tomen por parte de las naciones van a tener un impacto sobre la base tecnológica e industrial tanto norteamericana como europea. Pero además, en el caso europeo, teniendo en cuenta las iniciativas en marcha para regular el mercado europeo de la defensa, las decisiones que tomen los países, principalmente aquellos con un tamaño industrial medio, van a ser determinantes para dibujar el futuro mapa industrial relacionado con la defensa del viejo continente. Por ello, es prioritario y urgente establecer los principios básicos sobre los que se sustenten los intereses nacionales de seguridad y defensa que permitan a su vez definir unos objetivos nacionales y unas áreas de capacidad tecnológica e industrial críticas, las cuales será preciso mantener o alcanzar a nivel nacional. De la misma manera, sería conveniente definir aquellas capacidades industriales que estamos dispuestos a compartir con nuestros aliados y para cuáles estaríamos dispuestos a acudir al mercado global por no considerarlas claves.

A pesar de que la cooperación en defensa ha estado en las agendas de la OTAN desde sus orígenes y en las de la UE desde que la defensa entró a formar parte de las políticas comunitarias, las iniciativas de *smart defence* y de *pooling and sharing* suponen de alguna forma un cambio de paradigma. Se presentan como una oportunidad renovada de cooperación ante los retos actuales tanto de amenazas como económicos en la que la colaboración multinacional se plantea como la alternativa eficiente y efectiva para el desarrollo de capacidades militares.

Las reuniones de los ministros de Defensa de la UE del pasado 22 y 23 de marzo de 2012 y la reciente cumbre de Chicago del 21 y 22 de mayo, con la correspondiente aprobación de las naciones, no son más que el inicio de esta nueva cultura de enfoque multinacional para la obtención de capacidades y para la gestión en general de la defensa. Ello va a requerir una respuesta apropiada y coordinada a nivel nacional en la que habrá que tener en cuenta que están en juego tanto el nivel de soberanía como el nivel de ambición de nuestras capacidades militares y, por supuesto, el futuro de nuestra base industrial y tecnológica de la defensa cuyo nivel de competitividad ha costado treinta años de políticas industriales y de modernización de la defensa.

Desde un punto de vista nacional, participar sin condiciones en las iniciativas de *pooling and sharing* y de *smart defence* sería como mínimo imprudente; permanecer al margen de las mismas, un completo suicidio. Quizás la solución esté en actuar con espíritu cooperativo y de forma «inteligente». Al fin y al cabo las relaciones internacionales –y la defensa es sin lugar a dudas hoy en día uno de sus aspectos– no son sino la discusión y búsqueda de soluciones comunes compatibles con los intereses nacionales.