

## Iniciativas «Pooling and Sharing». El caso del Mando de Transporte Aéreo Europeo

Rubén García Servert  
*General de brigada*  
*Jefe de la División de Planes*  
*del Estado Mayor del Ejército del Aire*

### Capítulo cuarto

#### **Introducción. Impacto de la crisis económica en los conceptos y en las mentalidades**

La pregunta permanece en el fondo del debate siempre que se habla del proyecto europeo, ¿por qué arrastra los pies? Este debate surgió el primer día entre los componentes del equipo de redacción de este libro. Desde una fe profundamente europeísta, que compartimos, nos intrigan los motivos que hacen que el europeísmo subyacente en Europa encuentre trabas de todo tipo a la hora de manifestarse en hechos concretos. Un estudio profundo de esta problemática desborda el alcance de este trabajo colectivo, pero se manifiesta cada día más pertinente. ¿Por qué el proyecto europeo no avanza con claridad?

Y, sin embargo, detectamos pequeños pasos que dan vida a esa tendencia de fondo que reclama más Europa. El incrementalismo funcionalista sigue siendo la herramienta y tal vez el horizonte de la Unión Europea. Aunque nos pese. Puestos a ver el vaso medio lleno, sí se aprecian avances limitados en una coyuntura que se me antoja favorable para mayor unión entre los europeos.

Aún así, no es tarea sencilla sentirse optimista ante los progresos de la construcción europea en estos últimos años. Es evidente que la crisis económica que padecemos pone en cuestión los esquemas esenciales

sobre los que pivotaban nuestras estructuras políticas y nuestra forma de ver el mundo.

No es en absoluto ajena a esta puesta en cuestión la propia Unión Europea, máxime cuando la percepción a nivel de calle es que la Unión no ha sabido estar a la altura de los retos planteados. Se abre paso incluso una opinión que acusa a la Unión de ser parte del problema. Quizá las esperanzas puestas en el euro como motor de la integración europea se convierten ahora en críticas ante la incapacidad de la política europea para dar una respuesta coherente a la crisis económica.

Lo peor de todo lo anterior es la sensación de desánimo, de proyecto fracasado, que deja a la Unión a los pies de los caballos.

En un momento como el descrito, el grupo de trabajo ha decidido, desde un confesado fervor europeísta, intentar dar pie a la esperanza, buscando en el ambiente realizaciones concretas que muestren, más allá de las cansinas palabras, si algo se mueve en el área de la seguridad y de la defensa hacia mayor integración. Se trata de examinar el proyecto europeo con el solo fin de detectar si sigue vivo, desde una perspectiva científica, buscando síntomas contrastables de supervivencia.

Y la realidad es que el proyecto late en el corazón de Europa. Subyace un sentimiento de aventura común que, en medio de las dificultades, y acosado por intereses externos, da pie a la esperanza.

El tema de fondo es que una Europa grande y unida es un proyecto que molesta en otras latitudes por razones obvias. La cuestión aquí, sin embargo, era y es interna, y convendría empezar a plantearla en los medios con claridad meridiana.

Las tendencias centrífugas de la crisis, que llevan a los países europeos a una renacionalización, a un repliegue sobre sí mismos, hacen a Europa presa fácil de los centros de poder financiero, nos colocan como espectadores de nuestro propio destino.

Desde un punto vista global, la respuesta razonable a la crisis no puede ser otra que más Europa, y para ello convendría empezar a arrinconar a los apóstoles del interés nacional, que, llevado al extremo, nos condena a la irrelevancia.

Por eso es hora de grandes declaraciones simbólicas y es hora de grandes liderazgos en Europa, que tanto se han echado de menos. Dos ejemplos de lo que sería imprescindible y que, lamentablemente, no ocurre:

- Los rescates son un mecanismo vital para algunos países de la Unión, pero el motivo último que los justifica no debiera presentarse como económico, sino como simbólico. Hay que explicar al gran público que hay que rescatar a Grecia no solo porque su salida del euro pueda ser económicamente negativa para los demás socios,

sino, sobre todo, porque no se puede dejar a su suerte a un socio europeo. Grecia es Europa y estamos dispuestos a morir a su lado, o no existe Europa.

- La reticencia, incomprensible desde todo punto de vista, de los líderes europeos a la emisión de eurobonos, que supondría una puesta en común de riesgos, muy coherente con la esencia del proyecto europeo. Esta emisión podría estar acompañada de la batería de medidas que se considerase oportuna, pero la exclusión de una tal emisión es, conceptualmente, un termómetro claro de que el proyecto europeo no ha sido jamás comprendido.

Hemos dejado el proyecto Europeo en manos de políticos, economistas y diplomáticos defensores a ultranza del interés nacional a corto plazo, cuando lo que de verdad necesitábamos eran estadistas de visión larga, capaces de ilusionar y proponer sacrificios hoy para poder soñar mañana.

En respuesta a la pregunta sobre si la construcción europea sigue viva traigo a colación un concepto y un ejemplo concreto de cooperación europea.

El concepto es el conocido como «*Pooling and Sharing*» de capacidades en el marco de la Unión Europea.

El ejemplo es un proyecto que se me antoja de gran calado, que consiste en el embrión de un mando de transporte aéreo europeo que, por las razones que expondré más adelante, podría ser un ejemplo relevante de iniciativas con futuro, en las que se comparte soberanía. Un ejemplo de construcción política europea en el más genuino método funcionalista.

### La iniciativa «*Pooling and Sharing*» de la unión europea

La Defensa nunca fue ajena a la integración europea. Desde hace décadas militares de los países de la Unión comparten Cuarteles Generales, misiones y objetivos.

A este espíritu de Alianza, se une ahora una situación económica que empuja a una puesta en común de medios y capacidades.

En este marco ha visto la luz la iniciativa «*Pooling and Sharing*» de la Unión Europea, que promueve proyectos concretos de puesta en común de capacidades, con un espíritu práctico y una voluntad común.

La creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA)<sup>1</sup>, en 2004, puso en marcha una colaboración sistemática europea en el desarrollo de capacidades de defensa, promoviendo la armonización de requisitos y ofreciendo un marco estable de colaboración en proyectos. Todo ello en busca

<sup>1</sup> Agencia Europea de Defensa, European Defence Agency (EDA).

de un mayor desarrollo de la base industrial y tecnológica de defensa en Europa, a través de una estructura estable que dé cuerpo a los trabajos de las reuniones a nivel ministerial, de responsables nacionales de armamento o de expertos. Esta puesta en marcha del mecanismo fue ratificada posteriormente en el texto del Tratado de la Unión Europea<sup>2</sup>.

La agencia pone a disposición de los países asesoramiento técnico y de gestión, y apoyo legal y administrativo a los proyectos. El objetivo es reducir al máximo la fragmentación del mercado de defensa europeo, para explotar al máximo las capacidades propias. Los mecanismos para lograrlo son diferentes modelos de P&S (Cooperación regional en capacidades, especialización, etc.). La EDA propone a los Estados modelos genéricos de cooperación, y el apoyo administrativo anteriormente descrito.

<sup>2</sup> Art 42.3 TUE: «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la Política Común de Seguridad y Defensa. Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia, en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa»), determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

Art. 45 TUE: «La Agencia Europea de Defensa a que se refiere el apartado 3 del artículo 42 estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.

2. Podrán participar en la Agencia Europea de Defensa todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de esta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión».

El modelo de estas cooperaciones es P&S, aunque se permite que los países opten por modelos alternativos. Quizá la mayor ventaja de este sistema es que permite cooperación desde los inicios del proceso de desarrollo de las capacidades.

Como consecuencia de la Decisión del Comité Director de la Agencia de 23 de mayo de 2011, se publicó un informe en el que se detalla la situación de la iniciativa y que va a ser la base de mis comentarios en este apartado.

### **La razón de ser del «Pooling and Sharing»**

Desde el final de la Guerra Fría, con los conocidos dividendos de la paz, asistimos a un proceso en el que los presupuestos de defensa de los países europeos han sufrido continuos recortes. España es un caso especial, porque los recortes en nuestro país han sido permanentes desde los años 80. En nuestro caso, la crisis económica actual se superpone a una tendencia de largo recorrido, acelerando un proceso de recortes ya en marcha.

En estas últimas décadas, al tiempo que esta tendencia al recorte se consolidaba se profundizaba en la cooperación multinacional en el exterior.

Este estado de cosas es la base sobre la que se fundamenta la iniciativa «Pooling and Sharing» de la Unión Europea: Fuerzas Armadas de países europeos, cada día más interoperables en procedimientos y capacidades, habituadas a desplegar juntas en misiones multinacionales, se ven sometidas a restricciones presupuestarias estrictas. La pregunta es inevitable, ¿no sería posible poner en común determinadas capacidades?

Un hecho adicional que lleva a hacer la iniciativa digna de estudio son las importantes lagunas en capacidades críticas que se ponen de manifiesto cada vez que se pone en marcha una operación internacional. El ejemplo de Libia no puede ser más elocuente. Es decir, no solo existen capacidades duplicadas, sino que además hay capacidades imprescindibles de las que no dispone, en cantidad y calidad suficientes, ninguno de los aliados europeos, lo que obliga a recurrir a las capacidades norteamericanas.

Todo ello agravado por un escenario económico que obliga a las naciones a abandonar cada día más capacidades tanto existentes como potenciales.

Sobre esta base conceptual se han ido poniendo en marcha una serie de actividades de «Pooling & Sharing» en Europa, de las cuales solo unas pocas han cuajado por ahora en proyectos concretos a desarrollar en conjunto, y a menudo limitándose a aspectos concretos del ciclo de vida de la capacidad. La iniciativa no se ha consolidado todavía plenamente, como veremos más adelante. La iniciativa P&S opera en

cuatro áreas principales: adquisición, mantenimiento, entrenamiento y operación.

Las iniciativas en desarrollo adolecen de una cierta falta de profundidad y, además, el número de países participantes en ellas está siendo muy limitado. Conviene resaltar en este punto que, aunque las diversas iniciativas P&S están abiertas a todos los países de la UE, la participación en ellas es voluntaria. Su modelo jurídico de fondo es el de una cooperación reforzada.

Además, pocos programas se han atrevido a armonizar requisitos civiles y militares. En este punto se anticipa una tendencia que, incluso a nivel nacional, deberá imponerse más pronto que tarde, favorecida por el entorno de austeridad presupuestaria, la concentración de medios y la multiplicidad de misiones; es decir, la unidad de acción del Estado, que exigirá eliminar duplicidades y explotar al máximo sinergias.

Hoy en día, lo que vale para una operación militar tiene normalmente aplicación también en el ámbito civil, lo que debiera evitar, con una correcta gestión de los medios públicos, tener que duplicar medios y capacidades. Es esta un área que habrá que explorar en los próximos años, con objeto de lograr la máxima eficiencia de cada euro que el Estado dedica al área de seguridad, eliminando, de una vez por todas, esa barrera artificial que tiende a separar los ámbitos de la seguridad y la defensa.

### Marco teórico de encaje del «*Pooling and Sharing*»

Las ventajas evidentes, desde los puntos de vista operativo (más posibilidades de hacer más cosas), económico (ahorro de recursos) y de eficiencia (explotación de capacidades excedentes), chocan inmediatamente con los inconvenientes expuestos y los que se analizarán más adelante, aún por superar.

Lo que sí es imprescindible, por pura lógica y por el diseño del mecanismo, es que la cooperación empiece lo antes posible en el proceso de planeamiento de las capacidades. Por eso la EDA ha puesto en marcha el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan) que debe ser el documento rector del proceso y, para ello, es imprescindible que los países miembros presten plena colaboración, poniendo de manifiesto sus prioridades más allá de la aprobación formal del documento.

Aunque el P&S es una iniciativa con profundas connotaciones políticas, por las razones que se analizarán más adelante, necesita estar basada y dirigida por requisitos militares, para asegurar resultados tangibles. Por ese motivo, los análisis sobre su progreso se llevan a cabo por parte del Comité Militar y del Estado Mayor Militar de la UE.

Se trata de evitar caer una vez más en un error habitual en el marco de la UE, consistente en anteponer el aspecto político de las iniciativas a su

puesta en marcha práctica. Se crean así frecuentemente magníficos proyectos desde el punto de vista político, inviables desde el punto de vista militar, y ello por razones prácticas o por el hecho, mucho más grave, de falta de voluntad política a pesar de las grandilocuentes declaraciones.

Expuesto todo lo anterior, no cabe duda que será más fácil un P&S de temas logísticos, mantenimiento o entrenamiento que el que esté basado en el empleo de capacidades operativas. El tiempo dirá hasta dónde puede llegar la iniciativa, pero es justo reconocer que una armonización en aspectos logísticos y de preparación del personal podría ser un paso de gigante por sí mismo y acomete un tema de profundo calado, ya que marcaría una diferencia cualitativa entre la armonización promovida por la UE de la preconizada por la OTAN<sup>3</sup>, que tiende a ir más orientada a la operación que a cuestiones de adquisición, mantenimiento y entrenamiento.

Un valor añadido de la iniciativa, tratándose de una cooperación reforzada, es la cooperación regional entre países próximos, más susceptibles de compartir intereses y visión de las capacidades de defensa. Quizá el éxito de la iniciativa pueda residir, como se ha relatado anteriormente, en un pragmatismo y una falta de ambición desmedida que la haga más verosímil.

### *1. Marco legal y financiero*

Se ha comprobado repetidamente en todas las iniciativas europeas que no basta un tratado, un marco legal, como sustituto de voluntad política. Lo anterior no supone que la firma formal de un compromiso legal y financiero sea irrelevante, pero es cierto que una iniciativa como P&S, que toca cuestiones de soberanía, necesita un substrato político, legal y financiero incontestables.

Ser conscientes de lo anterior supone acometer los tres prerequisites para que la iniciativa pueda tener éxito.

Se debe empezar por poner en común las complejas normativas nacionales en materia de seguridad y defensa. Las diferencias en este punto entre las normativas de aeronavegabilidad o las normativas nacionales sobre munición son ejemplos claros. Es muy difícil imaginar un proceso profundo de puesta en común de todo el ciclo de vida de determinadas capacidades si hay que sortear las complejas y discordantes legislaciones nacionales.

Pero es que, además, es imprescindible acordar reglas claras de financiación de las capacidades, y no solo de su adquisición, sino de todo su

<sup>3</sup> Es el caso de las iniciativas puestas en marcha por la Alianza bajo el paraguas conceptual de la Smart Defense, tal y como fue aprobada en la cumbre de Lisboa de 19 y 20 de noviembre de 2010.

ciclo de vida. Puede haber grandes ahorros y eficiencias, pero también van a ser necesarias inversiones millonarias. Un marco claro financiero y de inversión es también absolutamente esencial para que el P&S tenga una mínima posibilidad de éxito. En este punto conviene recordar la no siempre virtuosa experiencia de los programas europeos de cooperación industrial, ahogados frecuentemente por los intereses nacionales, normalmente industriales, a corto plazo.

Si Europa va a tomarse algún día en serio la cooperación en cualquier área va a ser imprescindible, además de la tan comentada armonización fiscal, coordinar los ciclos presupuestarios.

Por fin, aparece un requerimiento mucho más sutil para el progreso adecuado del P&S. Las opiniones públicas europeas han de salir lo antes posible de esa dinámica que lleva a considerar la inversión en defensa como un gasto puro. Quizá parte del problema reside en computar el gasto en el presupuesto de defensa y los retornos como beneficio industrial ajeno a defensa. El papel de la inversión en defensa para una equilibrada I+D+i nacional necesita llegar al gran público. Nada de lo expuesto en este capítulo, como ya se ha comentado, tiene sentido si el P&S se contempla solamente como un artificio capaz de seguir ahorrando gasto en defensa.

## 2. Consideraciones industriales

Todo lo comentado nos lleva a un aspecto esencial del P&S, el tema industrial. Superado parcialmente el espejismo de intentar sostener un tejido industrial completo de defensa en cada país europeo por separado. Superado igualmente el mito de una unificación de toda la industria de defensa del continente, al estilo de los grandes *clusters* aeronáuticos, cuyas ventajas concretas para las industrias nacionales están aún por evaluar en detalle, se abre una nueva metodología con el P&S, que corrigiendo errores pasados, puede ser la iniciativa industrial de referencia en Europa.

El mecanismo de base, en forma de cooperaciones reforzadas, y la armonización de requisitos, legislaciones y marcos financieros pueden abonar el terreno a una colaboración que no tiene necesariamente que suponer fusión o absorción industrial. Conviene en este punto también ser particularmente riguroso, porque la experiencia reciente nos dice que cuando determinados países europeos han hablado de industria de defensa europea han querido decir mercado para su industria nacional, al abrigo de la competencia norteamericana. O sea, de nuevo interés nacional a corto plazo vestido de europeísmo, que tanto daño ha hecho a la credibilidad de los programas de cooperación europea.

Se abren ante nosotros nuevos modelos de cooperación industrial como la externalización a través de «partenariados» publico-privados o *leasing*

de capacidades, que convendrá analizar con realismo y acometer solo cuando prueben su ventaja respecto a modelos más tradicionales, en un momento en el que la crisis económica obliga a priorizar en la medida de lo posible, procesos orgánicos, más baratos sin posible discusión. Se acerca un nuevo escenario en el que una concurrencia más abierta, como método para reducir costes, en permanente colaboración con las capacidades orgánicas, aparece cada día como el escenario más probable.

### *3. Los problemas del «pooling and sharing»*

En el informe que se ha expuesto en los párrafos anteriores se ponen en evidencia algunas de las limitaciones que el proceso de P&S presenta en su desarrollo.

El principal problema es de mentalidades. La defensa, como ámbito del núcleo central de la soberanía de los Estados, no ha sido terreno fácil para la interdependencia, que exige una cultura de confianza mutua no siempre sencilla de conseguir. Para los responsables en el ámbito de la seguridad y la defensa, el P&S no es algo natural, exige violar mentalmente algunos paradigmas, como el acceso seguro y sin intermediarios a las capacidades esenciales.

En otro punto de este trabajo, llevaré el argumento hasta sus últimas consecuencias, pero es evidente que una iniciativa como el P&S requiere infraestructura política, federalismo. Ello porque exige una puesta en común de soberanía. Las capacidades a las que se renuncia nacionalmente, y que se ponen en común con los aliados, no estarán plenamente disponibles en el futuro. Por tanto, más allá de la necesaria evolución de las mentalidades, hay objetivamente un obstáculo infranqueable en el corazón mismo del P&S que habrá que superar para que la iniciativa consiga plena vigencia.

Un segundo ámbito de problemas es la necesidad de resultados en términos de capacidades disponibles y de ahorros significativos. Lo anterior no es siempre evidente. Hacen falta resultados prácticos más allá de las meras declaraciones teóricas. El tema de fondo es que una cooperación seria en el desarrollo de capacidades a futuro exige tiempo. No es una iniciativa a corto plazo y esto está reñido con la ambición política por los resultados a corto plazo y las necesidades de ahorro derivadas de la actual coyuntura económica. Esta limitación retiene a las naciones a la hora de decidir efectuar inversiones a corto plazo en programas multinacionales de dudosa eficiencia

Por tanto, lo sensato sería una aproximación lenta, paso a paso, difícilmente aceptable por las razones comentadas. Además, subsiste la sospecha de que la iniciativa sea una disculpa no bien explicada, para justificar reducciones y reestructuraciones adicionales del dispositivo de defensa.

Sin embargo, es un hecho que la situación de partida nos presenta una fragmentación caótica en las capacidades de defensa de los países europeos, que hacen al conjunto ineficiente y difícilmente interoperable. Es el caso de desarrollos total o parcialmente nacionales, mantenimiento nacional y frecuentemente basado en criterios no compatibles, personal, entrenamiento, doctrina de empleo, etc.

En un entorno estratégico que contempla operaciones multinacionales, con la interoperabilidad como prerequisite, la armonización se antoja imprescindible en todas las áreas mencionadas, incluso en ausencia de restricciones presupuestarias. Se trata, pues, de una mejora imprescindible de eficiencia, y no solo un tapar las vías de agua que dejan a la vista las capacidades arrinconadas por la crisis económica.

En tercer lugar, hay dificultades prácticas nada desdeñables, como la necesidad de armonizar procedimientos, idioma de operación y legislaciones. Solo cabe la puesta en común de medios si su utilización permite una interoperabilidad exquisita.

Adicionalmente, es una exigencia insoslayable la coherencia de las Fuerzas Armadas de los distintos socios, de forma que no sobre o no falte a todos lo mismo. Compartir medios exige, como prerequisite, un planeamiento de conjunto, al que tan reticentes son los Gobiernos, las Fuerzas Armadas y las industrias nacionales, por evidentes intereses nacionales.

Un quinto grupo de dificultades deriva de la necesaria salvaguarda por parte de los distintos socios de una capacidad de respuesta autónoma o contra amenazas no compartidas, directamente proporcionada al análisis que cada país haga de la amenaza.

Pero la gran dificultad es de índole política y hace referencia a la transferencia de soberanía implícita en la puesta en común de los medios. Cada país, renunciando a determinadas capacidades, queda en manos de la nación o grupo de naciones que ponen a disposición de la primera sus medios (*sharing*).

Además, la nación o naciones que aportan medios (*poling*), quedan, hasta cierto punto, presas de sus compromisos. Si estos compromisos han de ser irrenunciables, la cesión parcial de soberanía es, en este caso, también evidente. En definitiva, existe un problema de falta de confianza en un sistema que actualmente no garantiza la disponibilidad asegurada (concepto *assured availability*) de la capacidad en cuestión por parte de la nación que la necesite por distintos motivos.

Por fin, en paralelo al asunto de la soberanía existe el de la responsabilidad en la ejecución de las operaciones. Si bien hasta ahora era medianamente claro qué país es responsable de cualquier tipo de acción, una vez las capacidades estén puestas en común será más difícil establecer la cadena de decisiones que autoricen las acciones y dirimir las consiguientes responsabilidades.

Pero, en todo caso, debe quedar claro mi punto de vista sobre la imposibilidad de éxito del «*Pooling and Sharing*», sin una previa infraestructura política que haga de las puestas en común de medios y capacidades un mecanismo más de un ente supranacional, federal o confederal.

### Un caso práctico: el European Air Transport Command (EATC)

Ya desde hace algunos años, las necesidades operativas en el terreno y una no disimulada voluntad de compartir medios y capacidades habían hecho que, en el ambiente aéreo europeo, se abriera paso la idea de un mando de transporte común, que manejara los aviones de transporte de determinados países como un ente único.

La crisis económica y las sucesivas reducciones presupuestarias en defensa en los países europeos, han servido de estímulo para que la iniciativa viera la luz. De esta forma, tras cuatro años de desarrollo previo, la sede del European Air Transport Command (EATC) fue inaugurada en Eindhoven el 1 de septiembre de 2010 por sus cuatro países miembros: Francia, Alemania, Bélgica y Holanda. Alcanzó la capacidad operativa inicial en mayo de 2011 y espera obtener la capacidad operativa final a finales de 2012. El siguiente paso será la firma del Tratado fundacional, prevista para 2014. Luxemburgo será pronto el quinto país, por haber iniciado ya el proceso de ingreso en la Organización.

España ha venido demostrando su interés por esta iniciativa desde 2007, teniendo destinado en la actualidad a un oficial que está trabajando en el EATC en calidad de observador como contribución nacional voluntaria.

El EATC se asienta sobre dos pilares fundamentales, uno operativo y otro funcional, para asegurar la máxima interoperabilidad y el mayor nivel de eficiencia no solo en el empleo operativo de los medios, sino también en aspectos tan sensibles como la logística y el adiestramiento.

Ello lleva asociado una cesión parcial de soberanía nacional con el fin de poder compartir unidad de mando y control multinacional sobre los medios aéreos que cada país miembro desea transferir, así como un modelo nuevo de organización, al integrarse el EATC en las estructuras nacionales como agencia de enlace entre el jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire respectivo y las unidades de transporte. Los Estados miembros mantienen solo el control de movimientos de los medios cuya transferencia ha sido revocada o de los no transferidos.

En el momento de escribir este artículo, los Países Bajos tienen transferida el 100% de su flota de transporte aéreo (7 aviones), Alemania el 77% (59 aviones), Bélgica el 57% (11 aviones) y Francia el 52% (56 aviones). Está previsto que Bélgica transfiera próximamente la totalidad de su flota (VIP incluidos) y que Alemania y Francia hagan lo mismo con todos los A400M, conforme entren en servicio, a partir de 2013. El empleo com-

partido de estos medios aéreos está evolucionando positivamente año tras año, habiéndose realizado en 2011 cerca de 8.000 misiones que han supuesto cerca de 50.000 horas de vuelo y más de 300.000 pasajeros y 22.000 toneladas de carga.

En cuanto al personal, el número total con el que se ha alcanzado la IOC es de 156 personas, destinadas en la sede del EATC en Eindhoven, de las cuales el 42% pertenecen a Alemania (65), el 28% a Francia (44), el 15% a Bélgica (23) y el 15% a los Países Bajos (24). Para la FOC se estima que el personal destinado en el EATC no supere las 190 personas, si bien la instalación está dimensionada para un máximo de 220. Su presupuesto anual es de 3,7 millones de euros repartidos de forma proporcional, aunque no exacta, a esos porcentajes, que quedan amortizados con creces por los ahorros derivados de un planeamiento común de las misiones de transporte.

### Valoración de la iniciativa

La iniciativa desarrolla y optimiza el empleo operativo del elemento clave de la proyección estratégica, el transporte militar. Una adecuada gestión de estos medios significará una mayor independencia de Europa a la hora de lanzar y sostener operaciones fuera de sus fronteras.

No en vano las carencias más críticas identificadas en el proceso de planeamiento estratégico de la Unión Europea (UE) corresponden a las áreas de desplegabilidad, supervivencia y superioridad en la información. En particular, la ampliación de las misiones recogidas en el «Helsinki Headline Goal (HLG) 2010» incrementan considerablemente los requisitos del transporte estratégico.

En paralelo, pero directamente relacionada con el EATC, en abril de 2003 los jefes de Estado y de Gobierno de Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo acordaron conjuntamente crear una unidad de transporte aéreo estratégico equipada con A400M (European Air Transport Fleet, EATF<sup>4</sup>). La declaración de Tervuren decía: «A largo plazo, prevemos crear, con aquellos estados partícipes en el programa A400M, una unidad común de transporte aéreo estratégico y colocar esta unidad bajo el Mando Europeo de Transporte (EATC)». Un compromiso similar fue reafirmado en

<sup>4</sup> La iniciativa de la EDA para una EATF, unidad multinacional de transporte aéreo, que tiene por objetivo mejorar la capacidad de transporte aéreo estratégico de la UE. Esta iniciativa es un programa de alta prioridad de dicha Agencia que contribuye de manera directa para el reforzamiento de la cooperación en el ámbito de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Para ello, la EDA se ha embarcado en el desarrollo de un modelo combinado para la constitución de una EATF basada en el A400M aunque ampliada a otros medios de transporte, en el cual se pretende crear un *pool* de contribuciones en especie, ya sea de aviones u horas de vuelo.

2005 por los ministros de Defensa de Francia y Alemania en la declaración final del Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad «Francia y Alemania perseguirán su objetivo de crear finalmente un escuadrón de transporte aéreo común».

La iniciativa, desde su origen, huyó deliberadamente de ampliaciones excesivas que dificultasen la gestión de los medios de transporte, requirieran un excesivo número de personal para conseguir un efectivo reparto de los medios puestos en común y, sobre todo, difuminaran la fuerza del compromiso. En este tipo de iniciativas es esencial encontrar un punto de equilibrio entre ampliación y profundización, para evitar algunos de los errores vividos en la reciente historia de la propia UE.

Igualmente no se debe olvidar que esta iniciativa es una iniciativa militar para maximizar el rendimiento de las flotas de transporte militares y, por lo tanto, su liderazgo debería seguir siendo militar, en la medida en que se centre en los resultados prácticos, sin negar el evidente valor político y simbólico que trae por añadidura.

Por lo tanto, si la realidad sigue la línea marcada por los planes vigentes, el EATC llegará a constituirse en el mejor ejemplo real de *pooling & sharing* y ejercerá el mando y control sobre una futura unidad de transporte europea (EATF) y dirigirá el entrenamiento de estos medios en el marco de otra iniciativa, el European Air Transport Training<sup>5</sup> (EATT).

Todo ello alcanzará pronto su mayor desarrollo con la llegada del A400M. En suma, el EATC llegará a constituirse en un ejemplo claro de iniciativa política con resultados concretos, en términos de eficiencia y de eficacia, lo cual es una excepción en comparación con otras muchas iniciativas, tal vez más ambiciosas, pero que no han revalidado su valor en la práctica.

Los A400M permitirán a los países EATC unir las capacidades suficientes (*pooling*) para hacer frente a todas sus necesidades, y proporcionar a otros países EATF (*sharing*) los medios de transporte que necesiten a cambio de compensaciones económicas o en especie.

A más largo plazo (2020+) se aprovecharían todas las sinergias multinacionales para generar importantes ahorros económicos, entre ellos no verse obligado a una costosa externalización en servicios de transporte

<sup>5</sup> España ha acogido el primer entrenamiento de transporte internacional a nivel europeo. El European Air Transport Training 2012 (EATT12), ejercicio multinacional de transporte aéreo, ha sido un éxito sin precedentes en el marco de la Agencia Europea de Defensa. Así ha sido catalogado por sus responsables tras su celebración en la Base Aérea de Zaragoza desde el 04 al 15 de Junio de 2012. Se puede afirmar que el objetivo fundamental de «entrenar juntos para operar juntos» ha sido brillantemente alcanzado. El EATT 12 ha sido un claro exponente de la iniciativa de «Pooling and Sharing» y será mostrado en los distintos foros internacionales donde acuda la EDA como un ejemplo a seguir.

de personal y carga con compañías civiles, en horas de vuelo para adiestramiento de las tripulaciones, ya que la mayoría de ellas serían sustituidas por horas de vuelo de operación, y en compensaciones de servicios realizados a terceros países<sup>6</sup>.

### *Postura española*

España ha manifestado su interés por integrarse en el EATC como miembro de pleno derecho. Esta decisión debiera estar confirmada antes de que el A400M empiece su andadura operativa en Francia en 2013.

El EATC sostiene, a través de sus representantes, que el ingreso de España añadiría un gran valor a la organización por ser miembro importante de la UE y estar fuertemente comprometida con la PESC, su participación en misiones OTAN y UE, en EATF y EATT, ser miembro de ATARES<sup>7</sup> y futuro usuario de A400M, tener capacidad de reabastecimiento en vuelo y disponer de una posición geográfica idónea para constituir un *hub* para rutas con África y América.

El hecho de que la firma del Tratado vaya a realizarse en 2014, abre la oportunidad de que España pueda adelantarse a la misma y pertenecer como país fundador junto con los otros cinco. Ello supondría, en el corto plazo, garantizar que los intereses nacionales quedasen reflejados en el Tratado, utilizar sus medios para resolver importantes carencias actuales de transporte y estar perfectamente informado de la problemática generada por la operación, adiestramiento y sostenimiento del A400M en países que, como Francia, recibirán su primer aparato tres años antes que España.

Se considera como mejor opción la de ingresar inicialmente en el EATC con un reducido número de personal y una transferencia de pocos medios aéreos. Este compromiso podría aumentarse de manera gradual hasta llegar a consolidarse en 2020, año previsto para que el primer escuadrón de A400M alcance la capacidad operativa final, con una transferencia final de medios aéreos bien negociada y una plantilla ajustada,

<sup>6</sup> Se estima que la vida operativa de los actuales medios civiles de transporte de carga no irá mucho más allá de la completa entrada en servicio del A400M (año 2020).

<sup>7</sup> ATARES es un acuerdo multinacional que pone en marcha un mecanismo de compensación que permite suplir las carencias operativas que se producen en un determinado momento gracias a la disponibilidad de medios de otras naciones. Se consideran capacidades objeto de intercambio: transporte aéreo de personal y material y reabastecimiento en vuelo, si bien se está abierto a otras capacidades. El Programa está regulado por un *technical agreement* entre ocho países signatarios firmado en 2001, abierto a otros países interesados. (En la actualidad 17 países son signatarios de la Enmienda 18). El ATARES TA establece un sistema de contabilidad basado en la hora de vuelo del C-130, comparando el valor de la hora de vuelo de otros medios en relación a la hora de vuelo del C-130.

pero suficientemente posicionada, para estar en condiciones de poder liderar el EATC con Francia y Alemania.

A partir de 2016 este número de personal podría ir progresivamente aumentándose hasta llegar a 2020 con una plantilla final suficientemente equilibrada que, en cualquier caso, supondrían un gasto inferior a un millón de euros anuales a partir de 2020. Lógicamente, con la entrada en servicio de los A400M la rentabilidad económica de una gestión en común de los medios europeos será cada vez mayor.

El proceso para que España sea miembro fundador de esta iniciativa está en marcha, al tiempo que está en vías de confirmar con el resto de socios la hoja de ruta más conveniente para nuestro país y para todos los miembros del EATC.

### ¿Habrá una unión europea en defensa?

No me resisto, como colofón a este breve artículo, a dar mi opinión a esta pregunta fundamental, que es la que subyace a todo este trabajo colectivo. La pregunta es pertinente, pero la respuesta no es fácil, porque está sujeta a muchos condicionantes.

Vaya para empezar una primera reflexión: si la UE es la suma de los intereses nacionales de sus estados miembros, no habrá defensa europea.

Quizá la anterior afirmación explica por sí sola el porqué de tan limitado avance de la construcción europea en este tema.

Avanzar en defensa, como se ha explicado en este artículo, presupone poner en común soberanía y, por ello, hace falta un proyecto compartido, una ilusión, una voluntad de futuro y un liderazgo que evoque todo lo anterior y lo dé forma.

En el debate que siguió a una reciente conferencia que tuve la fortuna de pronunciar en los Cursos de Verano de la UCM en El Escorial, explicaba algo que considero muy relevante en relación con este tema. No se debe olvidar que la defensa está ahí para hacer frente a los grandes retos de un estado. La defensa se diseña para actuar en crisis, en catástrofe y en guerra. A través de su mecanismo de defensa, las Fuerzas Armadas, el Estado garantiza su supervivencia en épocas de grave turbación. Y muchas veces, pagando un alto precio en vidas y en recursos.

Poner en común tal mecanismo es poner en común vidas y haciendas, es morir lejos de tu patria por intereses que, en puridad, no son los tuyos. Por eso, para construir Europa en esta área hay que poner en común un proyecto que defender, una bandera por la que morir, una constitución que jurar.

Esa es mi conclusión y no otra. Una Europa de la defensa no puede ser una Europa de intereses industriales ni de interminables negociaciones

y apaños. Una Europa de la defensa es la defensa de una Europa unida, de una comunidad de valores, de un proyecto común. Solo así podremos explicar a nuestros hombres que hay que arriesgar la vida para defender fronteras lejanas.

Las Fuerzas Armadas pueden ser vanguardia de un europeísmo compartido en tierras lejanas, pero no pueden sustituir la imprescindible voluntad política. Los hombres de uniforme defienden el proyecto colectivo que da vida a la voluntad de caminar unido de un pueblo.

Visto desde esta perspectiva, lo que sigue sobrando en la Unión Europea son tratados, reglamentos y negociaciones y lo que falta es una clara vocación de afrontar el futuro como uno solo... Un proyecto que vertebre e ilusione, sin el cual no habrá Europa.