

base logística para dirigir los ataques contra un aparato militar superior, que ve como única solución a sus problemas, el empleo de la fuerza sobre la sociedad civil del enemigo.

Asistimos al resurgir de la privatización de las guerras, con una superposición de metas políticas y privadas, que hace difícil la distinción entre conflictos armados y actividades criminales, dado que abundan las pruebas de la existencia de vínculos entre el terrorismo transnacionalizado y otras fuerzas de delincuencia organizada, movimientos que privatizan los beneficios de las guerras y nacionalizan sus costes, recurriendo para su financiación a bienes ilícitos como el narcotráfico, el tráfico de armas, los secuestros, etc. Aspectos todos ellos favorecidos por la globalización y las consecuentes guerras transnacionales, con un cambio constante de enemigos y gran dificultad en el restablecimiento del orden. El nuevo reto que plantean los conflictos asimétricos, queda definido en la expresión «guerra de cuarta generación», término que inspira las tácticas de la organización Al Qaeda que se definen como guerras de pequeña escala, surgiendo en distintas regiones del planeta, contra un enemigo que, como un fantasma, aparece y desaparece. Tienen un fuerte componente psicológico, ya que provoca en la sociedad un estado de alerta permanente.

La globalización o mundialización, abarca toda una serie de interacciones crecientemente complejas, a través de fronteras nacionales, entre las propias personas, las empresas, las instituciones y los mercados. Los múltiples y diversos desafíos que plantea –a los que no pueden hacer frente con éxito los Estados nacionales por cuenta propia– constituyen el motivo más inmediato y obvio para el fortalecimiento de la cooperación multilateral. La mundialización se manifiesta en el crecimiento del comercio, la tecnología y las corrientes financieras, en el gran crecimiento de los intercambios de información y las comunicaciones, en particular por medio de Internet, en los efectos ecológicos y la transmisión de enfermedades a través de fronteras favorecida por la rapidez de los medios de transporte modernos

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y los posteriores del 11 de marzo de 2004 y 7 de junio de 2005 han hecho realidad la importancia del nuevo concepto que comenzó a acuñarse en los años noventa, y que supera el de seguridad colectiva, al que se denomina seguridad cooperativa, que implica tanto la seguridad colectiva, la lucha contra el enemigo común, como la seguridad compartida o fortalecimiento de la confianza mutua, yendo más allá en sus objetivos al buscar caminos y objetivos

comunes. En este sentido hay que destacar la multidimensionalidad del concepto de seguridad, que abarca los ámbitos militar, político, económico, social y medioambiental, con creciente interdependencia entre estos factores.

Cuando la ONU señala que:

«El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio de lo que significa seguridad colectiva» y que «ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo siendo indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de la responsabilidad colectiva.»

No se está refiriendo a los sistemas de seguridad propios de la anterior guerra fría, sino que se refiere a una cooperación que salga del interior de los Estados, de legislaciones comunes basadas en unos mismos principios, de estructuras comunes, que no sólo busquen un mismo objetivo, sino que utilicen el mismo camino.

La pobreza extrema y las enfermedades infecciosas son amenazas en sí mismas, que también crean entornos que aumentan la probabilidad de que surjan otras amenazas como son los conflictos civiles. Estos problemas, aparentemente virtuales para quienes viven alejados de dichas zonas, se convierten en auténticas realidades al abordar temas como el auge de los movimientos radicales islámicos. No se trata de estimar la religión como factor perturbador, ni siquiera de un conjunto de países en los que se practica la religión musulmana, ya que no existe una total unidad entre ellos, ni similitud en todos sus regímenes políticos. Se trata de considerar qué acontecimientos que se pueden producir en éstos, son capaces de alterar la seguridad del mundo occidental o de zonas de su mayor interés vital.

Kofi Annan en la Cumbre Antiterrorista celebrada en Madrid, señalando la importancia de las estrategias comunes contra el terrorismo, después de indicar que:

«El terrorismo es siempre inaceptable y no puede invocarse justificando causa alguna.»

Plantea las cinco D, «Disuadir» del uso del terrorismo como táctica, «Dificultar» a los terroristas el acceso a los medios para perpetrar atentados mediante el control financiero de negocios fraudulentos y mayor control de materiales nucleares, «hacer Desistir» a los Estados del apoyo al terrorismo, «Desarrollar» las capacidades de los Estados para prevenir el te-

rrorismo, creando Estados sólidos, con estructuras suficientes, respetuosos con la ley y el buen gobierno y por último «Defender» los derechos humanos cuya violación es el germen de los conflictos del hombre.

La PESC

En el Tratado de Maastricht del año 1992 se incorpora la PESC a la Unión Europea en el que se denomina «segundo pilar» siendo sus objetivos:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea se inicia en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo en el año 1998, en la que se hace un llamamiento a la Unión Europea para dotarse de la capacidad de llevar a cabo una acción militar, basada en la existencia de fuerzas militares creíbles, determinar el procedimiento para decidir su utilización y la disposición para llevarla a cabo, con objeto de responder a las crisis internacionales que pudieran surgir.

El artículo 17 del Tratado de Ámsterdam establecía que:

«La PESC abarcara todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo.»

Por lo anteriormente expuesto, la PESD es algo vivo, que se encuentra en desarrollo y que podría conducir en el futuro a una defensa europea común. La PESC engloba la PESD, es decir, el concepto de política exterior y de seguridad tiene un componente específico que es el de seguridad y defensa y de esa manera se puede hablar de una política europea común de seguridad y defensa.

El Parlamento Europeo en el año 2000, consideró que el empleo del término «defensa» no suponía el que existiera en la Unión Europea un compromiso de defensa común al considerar que la PESD estaba diseñada exclusivamente para las *operaciones Petersberg*, que únicamente incluyen misiones humanitarias, de rescate y mantenimiento de la paz. No obstante lo anterior, el propio Parlamento Europeo, señala que debe existir una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), ya que en sus propias palabras:

«El objetivo no es convertir a la Unión Europea en una policía global que intervenga en todos los conflictos y disputas, pero es posible que tenga que usar todos los instrumentos a su disposición si su seguridad y sus intereses se ven amenazados con la posible extensión de un conflicto en sus fronteras, si su seguridad de abastecimientos o sus líneas de comunicaciones estuvieren en peligro o sus valores incumplidos, como por ejemplo para prevenir la extensión de ideologías desestabilizadoras o antidemocráticas.»

A pesar de la innovación que supone pasar de una política de seguridad y defensa a una PCSD, ello no implica dar carácter supranacional a dicha política, ya que respeta las políticas específicas de los Estados miembros y se sigue considerando a la Alianza Atlántica, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como instrumento de la defensa europea.

Es importante reseñar la inclusión de capacidades civiles, junto con los militares en la aplicación de esta política, al determinarse que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PESD, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo. Por último destacar que los Estados que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán ponerlas a disposición de la PESD.

La Agencia Europea de Defensa (AED)

En el Consejo Europeo de Laeken del año 2001, se aprobó el Plan Europeo de Acción, Plan enfocado a las capacidades, que tenía por objeto completar lagunas y racionalizar los esfuerzos en defensa de los Estados miembros, buscando la deseable sinergia de los distintos proyectos salidos de sus industrias de defensa. Sin embargo, adolecía de falta de eficacia, habida cuenta del carácter no obligatorio de los compromisos que en su marco puedan asumir los Estados. A pesar de esto, se consideró que la existencia de capacidades militares adecuadas e interoperables era

fundamental para la credibilidad internacional de la Unión Europea en política de defensa y en consecuencia se propuso la creación de una Agencia Europea de Armamentos e Investigación Estratégica, como instrumento eficaz para:

«Incrementar la autonomía defensiva europea al paliar el insuficiente o poco productivo gasto militar de los Estados miembros, motivado por una carencia de conciencia de defensa.»

Con los anteriores criterios, el Tratado de la Constitución Europea, pendiente de aprobación, establecía que:

«Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares y para ello se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y en su caso a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica de sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamentos así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de capacidades y gestión de crisis.»

Sin haberse ratificado el Tratado Constitucional, la Agencia se encuentra en funcionamiento desde junio del 2003, fecha en que durante el Consejo Europeo de Salónica, los Estados miembros tomaron las medidas necesarias para poner en marcha la Agencia. En el año 2005 se transfieren a la Agencia las competencias del Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO), siendo posible que en el futuro pueda asumir las misiones de la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamentos (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LoI-EDIR-FA).

Además de los trabajos relativos a la PESD como son la evaluación del Plan Europeo de Capacidades (ECAP) y el apoyo a la elaboración del Catálogo de Necesidades Globales del Objetivo Principal para 2010, el programa de trabajo de la Agencia ha sido hasta la fecha centrado en cuatro programas bandera, que son en el campo de las capacidades el mando y control de las comunicaciones, en el de investigación y tecnología: los vehículos aéreos no tripulados; en el de armamentos: los vehículos acorazados de combate y en el de industria y mercado de defensa, el mercado europeo de material de defensa, a la vista de las opciones establecidas por la propia Comisión Europea en el *Libro Verde sobre Adquisiciones de Defensa*.

El Mercado Europeo de Equipos de Defensa se ha puesto en marcha en 2006 con participación de 22 Estados de la Unión Europea. El mercado funciona sobre la base del código de conducta de adquisiciones de material de defensa que tiene como objetivo inyectar transparencia y competencia en la adquisición de este material. Se limita a los proveedores que tienen una base tecnológica e industrial en el territorio de otros Estados miembros y a las adquisiciones de valor igual o superior a un millón de euros (excluido el Impuesto del Valor Añadido) que cumplen las condiciones del artículo 296 del Tratado Unión Europea. Se excluyen la adquisición de investigación y tecnología, adquisiciones colaborativas y adquisiciones de armas nucleares, sistemas de propulsión nuclear, bienes y servicios químicos, bacteriológicos y radiológicos y equipo criptográfico.

Los principios básicos del régimen del mercado son, planteamiento voluntario y no vinculante de los Estados, trato igual y equitativo para los proveedores, transparencia mutua y responsabilidad en particular con la aplicación del artículo 296, apoyo entre los Estados y el beneficio mutuo, todo ello dentro de un código de buenas prácticas en el que las Administraciones competentes de los Estados miembros y los proveedores de materiales comparten los valores comunes de profesionalismo, imparcialidad y equidad.

Con la creación de la Agencia, los Estados miembros han reconocido que para tener las Fuerzas Armadas adecuadas, es necesario contar con una base industrial y tecnología correcta, ya que su debilidad supone la no posible obtención de las capacidades militares que les permita operar en los nuevos escenarios estratégicos. Podemos concluir que la Unión Europea ha adoptado la decisión de mejorar sus capacidades militares, con lo que se incrementará sin duda la operatividad de la PESD, estando la Agencia llamada a desempeñar un papel puente entre el planeamiento de capacidades de defensa y la Investigación y Desarrollo (I+D) y adquisición de armamento y material.

Las capacidades militares de la Unión Europea

La Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, señalaba entre otras, como áreas de actuación de la Unión Europea el incremento de las capacidades militares, para que las Fuerzas Armadas fueran móviles y flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas. Consideraba necesario mejorar el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y

ampliar las *misiones Petersberg* para incluir el desarme, la asistencia militar y la prevención de conflictos, así como la consideración de los Acuerdos Berlín-Plus entre la OTAN y la Unión Europea como medio de reforzar la capacidad operativa de la Unión.

Ya en el año 1999 el Consejo Europeo de Helsinki había decidido crear una capacidad europea autónoma capaz de iniciar y llevar a cabo operaciones militares en respuesta a crisis internacionales en las que no participase la OTAN. El denominado «Objetivo Principal de Helsinki» se fijó en estar antes del año 2003 en condiciones de desplegar en el plazo de 60 días, con posibilidad de mantener durante un año, fuerzas militares de hasta 60.000 efectivos, capaces de llevar a cabo también *misiones Petersberg*.

Para conseguir este objetivo, se redactaron los Documentos denominados Catálogo de Necesidades (HHC), Catálogo de Fuerzas (HFC) y Catálogo de Progreso (HFP), que tenían por objeto determinar, planear y controlar las fuerzas necesarias para llegar al objetivo marcado. Las contribuciones de los Estados miembros contenidas en el HFC 2000 ascendieron a 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, que sirvieron para satisfacer en líneas generales los requerimientos fijados.

En la Conferencia de Mejora de Capacidades de Bruselas del año 2001, se estableció el ECAP basado en los siguientes postulados:

- Aumentar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos de todas las capacidades militares.
- Mejorar la cooperación europea de defensa.
- Coordinación entre los Estados miembro y cooperación con la OTAN.
- Obtener un amplio apoyo de la opinión pública.

Dentro del ECAP se establecieron por el HTF (*Headline Task Force*) los 19 paneles contenidos en la primera fase (2002-2003), que indican los campos de actuación de la Unión Europea para mejora de capacidades, cuadro 1, p. 34.

Los primeros informes sobre las carencias identificadas en el año 2003, presentan una gran variedad en los mismos según importancia, naturaleza, implicaciones operacionales y forma de solventarlas. Algunas podrían ser resueltas si los Estados miembros ofrecen capacidades que ya tienen, pero que no habían ofrecido con anterioridad, para otras carencias, no existen capacidades en los inventarios nacionales y solamente podrían ser corregidas si algún Estado adquiere las capacidades requeridas, otras

Cuadro 1.– Paneles primera fase, años 2002-2003.

Paneles
Helicópteros de ataque y apoyo. Protección nuclear, biológica y química. Vehículos aéreos no tripulados, adquisición de objetivos. Hospital de campaña nivel 3. Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF). Poder aéreo embarcado. Supresión Defensas Aéreas Enemigas (SEAD). Reabastecimiento en Vuelo (AAR). Búsqueda y Rescate de Combate (CSAR). Misiles de crucero. Defensa contra Misiles Balísticos (TBMD). Módulos de comunicaciones desplegables. Cuarteles Generales (OHQ, FHQ y CCHQ). Vigilancia de teatro de operaciones. Inteligencia (ISR IMINT). Alerta temprana. Vehículos aéreos no tripulados. Movilidad aérea estratégica. Transporte marítimo estratégico.

podrían ser abordadas temporalmente por medio de soluciones a corto plazo como son el alquiler o la modernización. Si bien los ministros de Defensa de la Unión Europea declararon en la Conferencia de Capacidades del 19 de mayo de 2003 que la Unión Europea «ahora tiene la capacidad operacional en todo el espectro de *tareas Petersberg*» por otro lado reconocieron que esta capacidad permanece «limitada y constreñida por las carencias reconocidas».

De acuerdo con la evaluación del Comité Militar de la Unión Europea (EUMC), la Conferencia de Capacidades estableció grupos de proyecto segunda fase (2003) cada uno liderado por una nación, con el objetivo de implantar proyectos concretos, con inclusión de soluciones bien a través de adquisiciones, o bien mediante alquileres, multinacionalización o especialización de funciones, cuadro 2.

El ECAP se considera en general como un buen procedimiento para resolver las carencias de capacidades, pero tienen algunos puntos débiles, como son que los compromisos nacionales son voluntarios y no están respaldados con los recursos económicos necesarios. También ha adolecido de falta de liderazgo y el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS)

ha tenido dificultades para seguir y coordinar los trabajos. Finalmente ha sido un producto del momento actual, limitado en el tiempo, ya que sólo se ha centrado en las carencias actuales y en alcance, ya que se ha limitado a las carencias de los compromisos del *Headline Goal* (2003).

No obstante, para mejorar los mecanismos existentes, el Consejo subrayó la necesidad de complementar el ECAP con una aproximación capaz de identificar objetivos, establecer calendarios y procedimientos de informe al Consejo, encargando a organismos del Consejo desarrollar una «hoja de ruta ECAP» que deberá ser presentada como parte integral del «informe del progreso único» a cada presidencia, que incluye el estado de avance de los grupos de proyecto y una revisión claramente visible por la opinión pública y los medios de comunicación.

Creada la AED, recibió la orden de trabajar en cooperación con órganos apropiados del Consejo «en el escrutinio, asesoramiento y evaluación, conforme a los criterios establecidos por los Estados miembros, de los compromisos de capacidades asumidos por los Estados en el proceso ECAP». A este respecto la AED se encargó de revisar los grupos de proyecto ECAP evaluando para cada uno de ellos cuatro posibles opciones:

1. Comenzar la implantación de las propuestas de proyecto bajo la coordinación de la AED.
2. Renovar los esfuerzos en el marco de un calendario más concreto.

Cuadro 2.– Grupos de proyectos, segunda fase, año 2003.

Grupos	Nación líder
Reabastecimiento en Vuelo (AAR). Búsqueda y Rescate de Combate (CSAR). Cuarteles Generales (HQ). Protección nuclear, biológica y química. Fuerzas Operaciones Especiales (SOF). Defensa contra Misiles Balísticos (TBMD). Vehículos aéreos no tripulados. Movilidad estratégica aérea. Medios espaciales. Interoperabilidad de operaciones de evacuación y humanitarias. Movilidad estratégica marítima. Sanidad. Helicópteros de ataque. Apoyo a helicópteros. Vigilancia terrestre ISTAR.	España Alemania Reino Unido Italia Portugal Holanda Francia Alemania Francia Bélgica Grecia Holanda Italia Italia Reino Unido

3. Continuar los trabajos como grupo de expertos del EUMC.
4. Terminar el trabajo de los grupos del proyecto que han alcanzado los objetivos previstos.

El Gráfico de Mejora de Capacidades I/2006, refleja el progreso en el tratamiento dado a los déficit y carencias identificadas, incluyendo los requisitos militares identificados en 2002 y 2003, así como las contribuciones realizadas por los Estados miembros. Éstos se han comprometido a responder de forma rápida, decisiva y coherente a todo el espectro de operaciones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de la Unión Europea, con un horizonte del 2010. El ECAP fijado en el año 2001 reconoce el progreso de los Estados miembros en la solución de las carencias identificadas respecto al *Headline Goal* (1999), al racionalizar los esfuerzos de defensa de los Estados miembros y el aumento de sinergia entre sus proyectos nacionales y multinacionales.

Actualmente de los 11 grupos de proyecto ECAP, ocho han sido transferidos a la AED y los restantes continúan sus trabajos bajo la dirección del EUMC.

Dentro del amplio campo de paneles establecidos por la Unión Europea para la mejora de capacidades se analizan brevemente a continuación los que se consideran de relevante importancia como son:

- Las capacidades de despliegue.
- Los programas de vehículos blindados.
- Los programas de misiles.
- Los programas de helicópteros de ataque.
- Las capacidades de inteligencia.

Las capacidades de despliegue

El transporte estratégico, tanto el aéreo como el marítimo es una de las capacidades esenciales requeridas en el Objetivo Principal de Helsinki de 2010 fundamental para posibilitar la acción de deslignie de las agrupaciones tácticas en el lugar del mundo que se considere necesario.

Dos grupos de proyectos del ECAP, liderados por Grecia y Alemania han estudiado la forma de resolver las carencias de transporte existentes y a estos efectos se han creado órganos multinacionales de coordinación como son el Centro Europeo de Transporte Aéreo y el Centro de Coordinación del Transporte Marítimo, ambos situados en la base aérea de Eindhoven.

hoven (Países Bajos). Por otro lado el EUMC está abordando el estudio de las capacidades existentes en el Estados miembros y la necesaria coordinación con la OTAN.

El transporte aéreo estratégico

Los países europeos tienen carencia de plataformas aéreas para el transporte pesado, capaces de llevar carros de combate o helicópteros medios o pesados a grandes distancias, llevando todo ello a una total dependencia europea, en lo que a transporte aéreo se refiere, de las amplias capacidades del Mando de Movilidad Aérea de Estados Unidos con sus C-5 y C-117 o de las compañías ruso-ucranianas con los *Antonov AN-124*. A este respecto conviene indicar que la escasez de empresas con medios de transporte de gran capacidad provoca que cuando se planifica una operación multinacional, se origina una competencia entre aliados, lo que provoca una escalada de precios, que sólo beneficia a las empresas. Para solucionar esta carencia, los jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas de ocho Estados europeos (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, Bélgica, Portugal y Turquía) determinaron en el año 1996 el ESR (*European Staff Requirements*), acuerdo unánime sobre las capacidades del avión que se precisaba, denominado FLA (*Future Large Aircraft*), que dio origen al A-400M, del que se fabricarán 180 unidades.

Se trata en términos económicos de un contrato entre AMSL (*Airbus Military SL*) que representa a los fabricantes y la OCCAR que representa a los Estados clientes, por un importe alrededor de 20.000 millones de euros, que garantiza el empleo de 40.000 personas, estimándose la creación de un mercado potencial entre 400 y 800 unidades en los próximos tres años.

El A-400M básico CEA (*Common Estándard Aircraft*) es capaz de realizar:

- Operaciones estratégicas (largo alcance, mayor capacidad de carga y velocidad alta de crucero).
- Misiones tácticas (tomas en campos no preparados, operaciones a baja cota y lanzamientos).
- Operaciones AAR (*Air to Air Refuelling*), tanto receptor como *Tanker*.

Esta diseñado bajo requisitos militares y civiles, incorporando tecnologías de última generación como son los sistemas de control de vuelo, sistemas de protección envolvente ya probados en los *Airbus* comerciales, uso extensivo de materiales compuestos, altas prestaciones de los motores turbohélices y un tren de aterrizaje que permite la toma en pistas muy cortas.

El transporte marítimo estratégico

La capacidad de transporte marítimo reside en dos líneas de apoyo fundamentales:

1. Los buques anfibios de que disponen las Armadas de los países miembros para despliegue de las unidades de Infantería de Marina, principalmente el Reino Unido, Francia, España y Holanda.
2. Los buques civiles de carga, *Roll-On y Roll-Off* que se arriendan a compañías privadas.

En la Cumbre de Praga del 2002 y para impulsar y subsanar las carencias existentes mediante lo que se ha denominado «Compromiso de Capacidades de Praga», la OTAN designó países líderes en la aportación de determinadas capacidades, y así Noruega se convirtió en nación líder del Transporte Marítimo (SEALIFT), mediante la formalización de los llamados «contratos durmientes», que permiten contratar a precios fijados de antemano, medios de transporte marítimo disponibles en un plazo de tiempo fijado en el contrato.

Posteriormente en el 2004, nueve naciones de la OTAN, entre ellas España, firmaron un acuerdo con NAMS (NATO, *Maintenance and Supply Agency*), para proporcionar a la Alianza más capacidad de transporte marítimo estratégico, acordando adquirir un paquete de capacidad multinacional consistente en diez *RO-RO* de diferentes países.

La Unión Europea, en su Catálogo de Capacidades también considera para la solución de estas necesidades, el uso compartido multinacional ideado por la OTAN, impulsando el desarrollo de doctrinas y normas relativas al movimiento y transporte marítimo estratégico, creando centros de organización y control de estos movimientos y sistemas que sirven de herramientas de trabajo como es el ADAMS (*Allied Deployment Movement System*).

La combinación adecuada de medios de transporte militares y civiles hace que no sea necesario disponer en permanencia de la completa totalidad de medios necesarios para el transporte de la fuerza. La mayor implicación de recursos civiles en la defensa militar es factible, pero deberá garantizarse con los adecuados procedimientos legales y contractuales, que aseguren la disponibilidad de dichos medios de transporte en el momento oportuno.

Los programas de vehículos blindados

En el ámbito de los vehículos blindados, nos encontramos con una situación compleja, ya que por un lado, desde el concepto estratégico se busca

la utilización de materiales ligeros para facilitar la capacidad de proyección aerotransportable y por el lado de la seguridad se buscan vehículos mejor protegidos y por tanto más pesados y menos proyectables por vía aérea.

En los vehículos blindados de cadenas, que se utilizan para transporte de personas y de combate de Infantería, existe una clara tendencia a un mayor blindaje y peso, observándose en la evolución de los distintos tipos de vehículos.

Un aumento de peso en las últimas versiones, el *Bradley* americano de 22 a 30 toneladas, el *Warrior* británico de 24 a 30 toneladas y el *Vci Puma* alemán de 31,5 a 43 toneladas.

En los vehículos blindados de ruedas también se ha producido el aumento de peso para mejorar la protección del personal transportado, así tenemos que el VAB francés ha pasado a 15 toneladas, el BMR-600 español también a 15 toneladas, y el *Boxer* alemán a 25 toneladas.

La tendencia actual se está fijando en lograr la protección de ambos tipos de vehículos para resistir el impacto de proyectiles de hasta 14,5 milímetros y también a las cargas huecas, por medio de blindajes espaciados o reactivos, siendo por tanto el aumento de peso inevitable.

Los carros de combate

El elevado peso de los mismos comporta importantes problemas logísticos en su transporte a larga distancia y no son utilizados en operaciones de baja intensidad, aunque han demostrado su utilidad como elemento disuasorio en combates en zonas urbanas. El fin de la guerra fría condujo a la reducción del parque europeo de carros de combate, que se consideraba a todas luces excesivo, buscándose la alternativa en los vehículos blindados de ruedas, con montajes del calibre de 105 milímetros o 120 milímetros, que presentan la tendencia antes citada de aumento de peso. No obstante lo anterior hay que destacar el éxito del carro de combate alemán *Leopard-2*, adquirido por nueve naciones europeas y en el que se contempla el programa hispano-alemán entre la empresa alemana KMW (*Kraus Maffei Wageman*) y GD Santa Bárbara Systems como contratistas principales.

Los programas de misiles

En estos programas se refleja la tendencia europea de lograr romper la dependencia norteamericana en la producción de misiles, teniendo impor-

tantes repercusiones al ser programas a escala europea, con participación de varias naciones, su carácter estratégico, militar y tecnológico, permitiendo la creación de un sector productivo anteriormente inexistente.

El IRIS-T es un misil aire-aire de corto alcance y gran capacidad de maniobra que sustituirá a los misiles *Sidewinder* AIM-9 y serán fabricados por la compañía alemana BGT con participación de Grecia, Italia, Suecia, Noruega y España. Se fabricarán 4.000 unidades a un coste unitario de 300.000 euros.

El *Meteor* es un misil aire-aire, del que se prevé fabricar por MBDA 4.000 unidades con participación del Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Suecia y España.

Los programas de helicópteros de ataque

El helicóptero de ataque está específicamente diseñado para batir objetivos terrestres (vehículos blindados y carros de combate) y objetivos aéreos (helicópteros) mediante misiles, estando dotado de medios de auto-defensa y dirección de tiro. De entre ellos destacan el *Tigre* y el NH-90. El *Tigre* es fabricado por Eurocopter y tiene prevista la producción de 206 helicópteros en sus diferentes versiones con la participación de Alemania, Francia, España y Australia. El NH-90 del consorcio NHI es un helicóptero polivalente que se fabricara en dos versiones, como transporte táctico de asalto (TTH) y la versión naval (NFH). Ha tenido una buena aceptación por parte de los países europeos que han realizado pedidos de 370 unidades, estando su gestión a cargo de Nahema.

Las capacidades de inteligencia. En las operaciones de gestión de crisis tenemos los medios de la Inteligencia en Imágenes (IMINT), de Señales (SIGINT), y sistemas espaciales de uso militar que se clasifican en diferentes categorías:

- Sistemas de telecomunicaciones para la obtención de información en teatros de operaciones lejanos.
- Sistemas de observación de la Tierra para disponer de imágenes con cobertura global.
- Sistemas de captación de señales situados en el espacio, para obtener información a través del análisis de las emisiones electromagnéticas.
- Sistemas espaciales de alerta temprana con satélites en órbitas geostacionarias para identificar posibles agresores y misiles balísticos susceptibles de transportar armas no convencionales.
- Sistemas de satélites de radionavegación, entre los que tenemos el Programa Galileo y el Egnos.

Destacan por su importancia los Sistemas Espaciales de Observación de la Tierra (SEOT) en los que España participa a través de los Programas Helios-I junto con Francia e Italia desde 1988 y Helios-II con Francia y Bélgica. Este Programa multinacional ha contribuido notablemente al desarrollo de la industria aeroespacial española. Como continuación de este Programa se participa en el Pleyades. Este sistema de doble uso civil-militar, cuyo primer lanzamiento está previsto para el 2008, está compuesto por dos minisatélites ópticos que proporcionan imágenes infrarrojas de alta resolución, complemento de las imágenes militares del Helios-II. Recientemente el Gobierno español ha aprobado un programa de observación de la Tierra que prevé la puesta en servicio de dos satélites en el año 2012, uno de tecnología óptica y otro de tecnología Radar de Apertura Sintética (SAR).

Las actuales capacidades tecnológicas para obtener inteligencia militar permiten detectar movimientos de unidades a cientos de kilómetros, identificar personas en la noche, detectar radiaciones y movimientos de submarinos bajo el agua, así como control de buques en la mar, pero no se debe olvidar que este avance tecnológico tiene que ser acompañado de medios de obtención clásica de Inteligencia (HUMINT).

Estructura orgánica y funcional

Dentro del estudio de las capacidades militares se han de tener en cuenta los siguientes elementos que las configuran:

- Las cadenas de mando.
- Las Agrupaciones Tácticas de Reacción Rápida (ERRF).
- La Fuerza de Respuesta (NRF) de la OTAN.
- La cooperación estructurada permanente.

Las cadenas de mando

La cadena de mando de una operación dirigida por la Unión Europea se encuentra compuesta por cuarteles generales de tres niveles:

1. En el nivel estratégico, el Cuartel General de Operación, OHQ (*Operation Headquarter*), que en caso de utilizarse recursos OTAN (Berlín Plus) es ha establecido en SHAPE, Cuartel General de la OTAN en Mons (Bélgica).
2. En el nivel operacional el Cuartel General de Fuerza, FHQ (*Force Headquarters*), de carácter conjunto y normalmente desplegado en el área de operaciones.

3. En el nivel táctico los Cuarteles Generales de Mando de los componentes terrestre, naval y aéreo desplegados en el área de operaciones.

España ha ofrecido al nivel táctico los Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad Terrestre y Marítima de Bétera y Rota, así como Cuarteles Generales de División y Brigada.

Las ERRF

La Estrategia Europea de Seguridad que preconiza una intervención temprana en las situaciones de crisis y el nuevo entorno geoestratégico que exige una capacidad de respuesta casi inmediata, convirtieron en una necesidad ineludible el disponer de estas Agrupaciones. Se considera que es el mínimo volumen de fuerza, rápidamente desplegable, creíble y materialmente efectivo, potencialmente capacitado para actuar en operaciones independientes. Se trata de una agrupación íterarmas, de entidad batallón, con pronta disponibilidad y con recursos logísticos para una operación inicial de 30 días prorrogables a 120 días.

Estas ERRF deberán alcanzar unos estándares muy exigentes relativos a su disponibilidad, sostenimiento e interoperabilidad. Inicialmente en el 2006, la capacidad operativa inicial se fijó en poder llevar a cabo al menos una operación de agrupación táctica, estando previsto que en el año 2008 la capacidad operativa completa se encuentre compuesta por dos operaciones de agrupación táctica concurrentes y también iniciadas simultáneamente.

Todos los Estados miembros han aceptado con gran interés la iniciativa de crear las ERRF, que tendrán un alto grado de multinacionalidad, aspecto que hará difícil lograr la plena interoperabilidad dentro de unas unidades muy reducidas (1.500 efectivos) que deben estar preparadas para actuar en combate, motivo que exigirá una preparación y adiestramiento previo muy intensos previamente a su activación.

España participará con tres ERRF. Dos con unidades del Ejército de Tierra (una, como nación-marco con contribuciones de Francia y Alemania, la otra, formando parte de una agrupación basada en la Brigada franco-alemana), y la tercera con unidades de Infantería de Marina en una agrupación basada en la Fuerza Anfibia hispano-italiana e la que también se integraran unidades portuguesas y griegas.

El Headline Goal (2010) tiene como objetivo disponer de nueve ERRF, de 1.500 efectivos cada una, con apoyo naval y aéreo, que tendrán que estar

en disposición de actuar entre cinco y diez días después que el Consejo Europeo apruebe su misión.

La NRF

En el Documento Solana «Una Europa segura en un mundo mejor», viene contemplada la posibilidad de recurrir a los dispositivos permanentes Unión Europea-OTAN para reforzar la capacidad operativa de la Unión Europea. Estos dispositivos fueron materializados en los Acuerdos Berlín Plus, título abreviado de una serie de acuerdos unidos por un «Acuerdo-Marco» del 2003, basados en las conclusiones de la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington.

Cuando la NRF alcance su capacidad operativa plena será una fuerza compuesta por un componente aéreo con capacidad de generar 200 salidas de combate diarias, un componente terrestre de tamaño brigada y un componente naval de entidad *Nato Task Force*. Serán aproximadamente 21.000 efectivos extraídos de las fuerzas europeas de alta disponibilidad, con capacidad de actuar en todo el globo terráqueo. Sus misiones, que se ajustaran a la respuesta inicial en una situación de crisis, pueden ser las siguientes:

- Como fuerza de entrada inicial en una operación de combate, en ambientes que van desde el permisivo hasta el hostil.
- Como fuerza independiente para operaciones de evacuación de no combatientes, apoyo a la gestión de crisis (humanitarias o nucleares, biológicas, químicas y radiológicas), mantenimiento de la paz, contraterrorista y embargos.

La NRF obtendrá sus fuerzas del conjunto de Fuerzas de Reacción Rápida (FRR) de los países europeos y por ello en el futuro adquirirá cada vez más importancia la armonización entre la FRR y la NRF. Se contempla la posibilidad de tener tres NRF que puedan rotar y estar en diferentes estados de disponibilidad, siendo en cada momento desplegable la que se encuentre alertada. La NRF requerirá por tanto aproximadamente 60.000 efectivos, que es a grandes rasgos el mismo número requerido por la Unión Europea en el *Headline Goal* (2003).

La NRF constituye una buena oportunidad de introducir conceptos doctrinales y nuevas técnicas en las fuerzas europeas, considerándose además que la OTAN resulta absolutamente indispensable como garante de la interoperabilidad de las fuerzas, siendo en consecuencia la NRF un catalizador de la mejora de la interoperabilidad entre los intervinientes en la

primera respuesta militar. Aunque a algunos países europeos les preocupa que el desarrollo de la NRF puede perjudicar a la FRR, se considera que no existe motivo para ello, ya que la NRF será una fuerza capaz de ser empleada en operaciones de alta intensidad fuera del ámbito europeo, mientras que la FRR tiene como misión principal las operaciones de pacificación y estabilización de Europa y su entorno. Este reparto de misiones convierte a ambas fuerzas en complementarias y no en competidoras.

Conviene tener en cuenta que lo sucedido en las guerras de Bosnia y Kosovo, ha puesto de manifiesto con toda crudeza, las enormes diferencias cuantitativas y cualitativas entre el poder militar europeo y el norteamericano, hasta el punto de poder afirmarse que sin la OTAN los países europeos carecen de defensa común y que la OTAN no es nada sin la capacidad militar de Estados Unidos.

La cooperación estructurada permanente

En el momento en que se apruebe la Constitución Europea, los Estados miembros podrán establecer la denominada «Cooperación Estructurada Permanente» para el desarrollo de capacidades militares, que estará compuesta por aquellos países que cumplan los criterios más elevados de capacidades militares y hayan suscrito compromisos vinculantes en la materia para poder participar en las misiones más exigentes.

Esta cooperación obliga a los Estados que se integran en la misma, a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa a través de contribuciones nacionales y a participar en caso necesario en fuerzas multinacionales, así como en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la AED. Estarán en condiciones de aportar bien a título nacional o bien como componente de fuerzas multinacionales, unidades de combate específicas para las ERRF de la Unión Europea.

Entre los criterios que se exigen referentes a fuerzas, se encuentran: el poner a disposición de la Unión Europea, en el ámbito del «Objetivo Principal de Helsinki», un volumen de fuerzas significativo, participar al menos en una de las ERRF multinacionales, poner a disposición de la Unión Europea capacidades de mando para constituir un cuartel general permanente y reforzar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas que se pongan a disposición de la Unión Europea.

Entre los criterios referentes a armamentos y material, se encuentran el participar en la Agencia Europea de Armamentos, desarrollar un esfuerzo

nacional significativo en material de defensa y participar de una forma importante en el esfuerzo europeo de I+D.

La contribución española a las ERRF y su destacada participación en los Programas de Cooperación Internacional de Armamento (A-400M, helicópteros, *Eurofighter*, misiles, fragatas F-100, *Leopard*, etc.), sitúan a España en una magnífica posición para integrarse en la «Cooperación Estructurada Permanente» en el momento en que entre en vigor el nuevo texto Constitucional Europeo.

El gasto en defensa en la Unión Europea

El desarrollo de la PESD trae como consecuencia la necesidad de cumplir los compromisos de alcanzar unos determinados niveles de fuerzas, de equipamiento y de gasto militar, que de acuerdo con las posibilidades de cada país, permitan el reparto del esfuerzo necesario para cubrir los objetivos de la defensa común.

El principal factor de crecimiento del gasto europeo en defensa reside en la decisión de crear una FRR europea, que en consecuencia obliga al necesario aumento de la capacidad militar de los países de la Unión.

A este respecto conviene señalar que en datos referentes al año 2004, el esfuerzo en defensa europeo alcanzó aproximadamente el 1,74% del Producto Interior Bruto (PIB), mientras que Estados Unidos llegó al 3,8% del PIB y por lo que respecta al gasto en Defensa *per cápita*, que podríamos traducir en lo que paga cada ciudadano para hacer frente a los gastos de Defensa, vemos que si en Europa asciende a 584 dólares *per cápita* anual, en Estados Unidos asciende a 1.561 dólares, datos muy indicativos de la diferente sensibilidad de las sociedades europea y norteamericana en cuanto a los gastos en Defensa.

El presupuesto del año 2006 de la Unión Europea ascendió a 62,5 millones de euros, con el desglose que se contiene en el cuadro 3, p. 46, en el que se indican también los presupuestos de la OTAN y otros organismos europeos al objeto de comparación del diferente nivel económico de los mismos.

Existe una necesidad real de incrementar el gasto en Defensa en Europa para conseguir que la operatividad de la PESD resulte creíble y efectiva, pero este incremento se encuentra obstaculizado por una serie de facto-

Cuadro 3.– Presupuesto Unión Europea y OTAN en millones de euros, año 2003.

Organismos y operaciones	Importe
Centro de satélites	11,2
Athena	29,8
EDA	21,5
<i>TOTAL UNIÓN EUROPEA</i>	62,5
OTAN	955,1
CEEUR	12,2
EUROFOR	1,7
OCCAR	10,4
<i>TOTAL OTAN</i>	979,4

Fuente: Memoria anual 2006, Dirección General de Asuntos Económicos, Ministerio de Defensa.

res entre los que tenemos en primer lugar las inevitables duplicaciones ya que las Fuerzas Armadas de los países europeos no pueden ser considerados como si de una sola unidad se trataran, como es el caso de Estados Unidos, dado que ningún Estado renunciara a tener unas Fuerzas Armadas propias.

Por otro lado, las restricciones impuestas al crecimiento del gasto público con el objetivo de limitar el posible déficit, forzaría al desvío de fondos públicos de otros departamentos ministeriales para financiar la defensa, lo que a todas luces implica un alto coste político y limitado apoyo social, debiendo tenerse en cuenta la situación económica general, en la que el cambio demográfico, con una sociedad cada vez más envejecida, obliga al mantenimiento del Estado del bienestar con el coste financiero que ello supone. Las posibles medidas que podrían adoptarse para solucionar estos problemas financieros podrían ser:

- Crear fuerzas supranacionales financiadas directamente por la Unión Europea en forma similar a como se ha realizado en la OTAN con los aviones AWACS.
- Crear un Fondo para el Desarrollo de la Defensa Europea. Para ello los Estados miembros deberían definir un plan de convergencia en materia de seguridad y defensa basándose en una serie de proyectos específicos y parámetros de carácter económico-militar (gasto en Defensa con respecto al PIB, gasto por soldado, número de soldados por 1.000 habitantes, etc.). Conviene señalar que de acuerdo con el artículo 28 del Tra-

tado de la Unión Europea, los gastos operativos de las misiones en que se participa se cargan a los Estados miembros mediante el denominado mecanismo *Athena*. La contribución de cada país al presupuesto de *Athena* es calculada en base a su PIB. En el año 2006, el presupuesto de este mecanismo, se aproximó a los 30 millones de euros.

- En materia de I+D, se deberán acordar proyectos comunes que permitan utilizar las tecnologías desarrolladas tanto en la fabricación de futuros equipos militares, como en productos civiles de alta tecnología.
- Para resolver el problema de la «duplicaciones innecesarias», se podría plantear un sistema de especialización, que implicaría la asignación de papeles funcionales específicos a determinados Estados miembros, con lo que se conseguiría una mejora en el eficiencia y una mayor consolidación política europea.

La respuesta de los países europeos a las necesidades derivadas de la creación de un nuevo modelo de Fuerzas Armadas, dependerá en gran medida de la voluntad de los contribuyentes europeos de dedicar más recursos a fines militares, teniendo que reconocerse que difícilmente se podrá aumentar el gasto en Defensa sin que se produzca un sustancial cambio en la opinión pública en el sentido de que se considere el gasto en Defensa como garante del nivel de bienestar y libertades de que disfrutan los europeos.

Por lo que respecta a España, en el análisis económico del presupuesto del Ministerio de Defensa, es de destacar la pérdida de importancia relativa con respecto al Presupuesto del Estado, ya que desde un nivel del 15% en el año 1976, se ha pasado en el año 2007 a un 5,63%.

Asimismo, en relación con el PIB se ha pasado del 1,64% en el año 1976 al 0,77% en el año 2007, sobre los presupuestos iniciales de cada año.

Según el SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) en el año 2004 España ocupa el puesto decimoséptimo entre 169 naciones con 10.763 millones de dólares de gasto en Defensa y según el Banco Mundial ocupa en ese mismo año el puesto octavo en relación con el importe del PIB. Ahora bien si se considera la posición española respecto al porcentaje del PIB que se dedica a Defensa, pasamos entre los 169 países considerados en el SIPRI, al puesto 126 con un porcentaje del 1,2% del PIB.

A lo largo de los últimos años, la limitada asignación de recursos presupuestarios al Ministerio de Defensa, obligó al Estado a establecer unas

líneas de financiación extrapresupuestaria que permitieran adquirir los sistemas de armas mediante programas especiales que han constituido la base de la modernización de nuestras Fuerzas Armadas. Estas líneas se inician con la ayuda americana (8.674 millones de euros), préstamos del *Federal Financing Bank* (2.767 millones de euros), anticipos del Ministerio de Industria (11.021 millones de euros), enajenaciones de instalaciones militares (2.826 millones de euros) y créditos presupuestarios ampliables para operaciones de paz (3.557 millones de euros).

El desarrollo armamentístico del Ministerio de Defensa hasta el año 2025 contempla una importante renovación de materiales, que supondrá un gasto de 21.244 millones de euros, que comprenden 15 programas de modernización. La principal inversión se realizara en el Programa del Cazabombardero *Eurofighter*, nuevo avión de combate del Ejército del Aire, que supone una inversión de 7.861 millones de euros. Este Programa unido al del avión de transporte estratégico A-400M, con una inversión de 3.444 millones de euros, hace que la inversión total en el citado Ejército sea de 11.305 millones de euros.

La Armada tiene prevista una inversión de 2.388 millones de euros en la fragatas F-100, 1.755 millones de euros en el submarino S-80 y 924 millones de euros en los buques de aprovisionamiento en combate, acción marítima y proyección estratégica.

En el Ejército de Tierra las inversiones previstas inicialmente se centran en 1.792 millones de euros en los carros de combate *Leopardo*, 781 millones de euros en los vehículos *Pizarro*, 177 millones de euros en el obús *Reina*, y 1.340 millones de euros en el Programa de helicópteros *Tigre*.

En misiles se adquirirán el *Iris-T* para el *Eurofighter* (212 millones de euros) y el *Alad-Taurus* (57 millones euros). Por último en la modernización de estaciones de radio del Ejército del Aire se invertirá 821 millones de euros en el Programa Natinads.

Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas del siglo XXI tiene necesidad de transformarse porque la situación estratégica actual es más compleja y peligrosa que la existente en el siglo XX, caracterizado como de la guerra fría en el que la amenaza se centraba en la defensa del territorio y la guerra convencional o nuclear contra el Pacto de Varsovia.

Como señala el almirante Terán en el *Panorama Estratégico 2006-2007*:

«Los ejércitos modernos no sólo deben prepararse para responder rápida y efectivamente a crisis de distinta naturaleza e intensidad que puedan surgir en cualquier rincón del planeta, sino que una vez allí deben ser capaces de realizar, de forma autónoma o en un ambiente multinacional, todo tipo de misiones (interposición, pacificación, estabilización, reconstrucción, contrainsurgencia o guerra convencional) contra enemigos de muy distinta naturaleza (gobiernos, grupos terroristas, guerrillas o señores de la guerra) y en todo tipo de entornos (urbanos, montañosos, desiertos o selváticos).»

Continúa el almirante Terán indicando que para realizar estas misiones, los ejércitos deberán:

«Desarrollar doctrinas expedicionarias que acentúen la capacidad de proyectar fuerza, con medios de transporte naval y aéreo, capaces de desplegar y mantener la fuerza a grandes distancias.

Organizarse de forma modular, con el fin de proporcionar paquetes de fuerza más adecuados para la eficaz ejecución de las misiones.

Mejorar la acción combinada conjunta a nivel ejército, mediante la integración del esfuerzo terrestre, naval y aéreo y entre fuerzas de distintos países en el contexto de operaciones multinacionales.

Prepararse para luchar contra el terrorismo internacional, perfeccionando los sistemas de inteligencia, observación y reconocimiento electrónicos, potenciando las unidades de operaciones especiales y aumentando la cooperación con los Servicios de Inteligencia Civiles y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Mejorar su habilidad para operar en entornos no convencionales y hacer frente a acciones asimétricas, así como su capacidad para conducir acciones de estabilización y reconstrucción.

Se considera finalmente que la adopción de un llamado “enfoque integral”, capaz de coordinar todos los medios nacionales, tanto militares como no militares, con el fin de asegurar la coherencia en la acción exterior del Estado, constituye una parte esencial del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas.»

Según establece la política de defensa oficial española, las áreas de actuación de las Fuerzas Armadas son:

- Garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados.
- Contribuir a las misiones de ayuda humanitaria, operaciones de paz y gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales europeas a las que España pertenece.
- Fomentar la conciencia de Defensa Nacional en la sociedad española a través de la «cultura de Defensa».

Las Fuerzas Armadas por tanto tienen tres grandes misiones, las propiamente defensivas, las que tienen que ver con la cooperación internacional y las que prestan su apoyo a las Administraciones civiles del Estado.

Para realizar estas nuevas misiones son necesarios unos requerimientos básicos, cuyas características principales son las siguientes:

- Movilidad y capacidad de proyección. En la medida en que los focos de inestabilidad y los posibles teatros de operaciones se encuentran alejados de los estacionamientos de las fuerzas, es necesario contar con fuerzas dotadas de movilidad táctica, estratégica y capaces de desplegarse en corto espacio de tiempo a considerable distancia.
- Sostenibilidad. Ello implica que dado que el destacamento de tropas es lejos del territorio nacional y normalmente en zonas carentes de la infraestructura necesaria, se exige un esfuerzo logístico importante para mantener el adecuado apoyo a la fuerza desplegada.
- Interoperatividad. Aspecto necesario para que los sistemas de información, comunicaciones y armas sean compatibles con las capacidades militares de los otros países miembros de la OTAN y la Unión Europea.

Las Fuerzas Armadas españolas se enfrentan actualmente a un triple reto:

- Contribución a las ERRF de la Unión Europea.
- Contribución a la NRF de la OTAN.
- Creación de la Fuerza Conjunta de Reacción Rápida española.

La Revisión Estratégica de la Defensa determina que la política de seguridad nacional deberá basarse en la disuasión, cooperación, prevención, proyección de estabilidad y capacidad de respuesta. Además establece que se contara con una Fuerza Conjunta de Reacción Rápida, constituida por unidades con alto grado de disponibilidad y adiestramiento, capaces de constituirse en un breve periodo de tiempo para misiones de contingencia bajo el mando de operaciones de las Fuerzas Armadas.

La creación de la Fuerza Conjunta de Reacción Rápida servirá para impulsar a la modernización de las Fuerzas Armadas y también será el soporte

adecuado para las contribuciones que se soliciten por la Unión Europea y la OTAN.

Habr  de tenerse en cuenta que el importante esfuerzo español en la participación en la ERRF hace conveniente el poder constituir OHQ y FHQ que permitan que las operaciones sean bajo mando español.

En cuanto a la cooperación internacional, las misiones en que podrán participar las Fuerzas Armadas españolas bajo el mandato de la ONU serán de acuerdo con la propia clasificación de la ONU:

- Medidas de establecimiento de la paz (*peace making*). Est n destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.
- Operaciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping/PIC*). Exigen la presencia de personal militar o civil de Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.
- Medidas de imposición de la paz (*peace enforcement/PE*). Son el último recurso cuando fracasan todas las posibilidades descritas anteriormente. Las misiones se llevan a cabo bajo el Capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz, en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o cualquier acto de agresión.
- Medidas de consolidación de la paz (*peace building*). Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de hostilidades.
- Ayuda humanitaria (*humanitarian operation*). Compatible con todas las medidas anteriores. En ella fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigida por agencias especializadas de Naciones Unidas u organizaciones civiles.

Conclusiones

La potencia y alcance de las armas modernas, los recursos económicos e industriales y la tecnología son los factores fundamentales que han llevado a las naciones a la búsqueda de una organización colectiva de seguridad y defensa que les permita afrontar con éxito los retos que el nuevo orden mundial impone.

La tecnología de la información y el ciberespacio serán las armas principales para la lucha contra el terrorismo, principal amenaza mundial.

La seguridad en el mundo globalizado abarca los ámbitos militar, político, económico, social y medioambiental, con una creciente interdependencia entre todos estos factores.

La PESD pretende lograr los objetivos estratégicos de hacer frente a las amenazas, crear seguridad y establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

La AED es el organismo que permitirá mejorar las capacidades militares de los países miembros de la Unión Europea y reforzará la base industrial y tecnológica del sector defensa.

Los elementos estructurales que configuran la Estrategia de Seguridad y Defensa de la Unión Europea son las ERRF, la NRF y la Cooperación Estructurada Permanente.

De nada servirá la coordinación institucional o la voluntad política de cooperación en el área de seguridad y defensa, si ello no viene acompañado de un reflejo eficaz en los presupuestos de Defensa de los países miembros de la Unión Europea.

Las Fuerzas Armadas tendrán en el orden internacional nuevas misiones derivadas de las contribuciones a las ERRF, la NRF y las operaciones que bajo el mandato de la ONU se soliciten al amparo de la Carta de Naciones Unidas para mantener o consolidar la paz y de ayuda humanitaria, siendo muestra de la solidaridad y ayuda a los países que sufran cualquier tipo de desastre o emergencia.

Bibliografía

AGUIRRE AZAÑA, F. Javier: *Organización y funcionamiento de la Unión Europea*, Dirección General de Política de Defensa, Madrid, 2002.

CUARTERO LORENZO, I. y ARMADA VÁZQUEZ, A.: «OTAN y seguridad europea», Curso Estado Mayor, Madrid, 2004.

ENSEÑAT BEREÁ, Amador: «Desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión Europea», en *Cuaderno Estrategia*, número 134, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2005.

MONTALBÁN CATALÁN: «Futuro de la política europea de seguridad y defensa ante el fracaso del Tratado de la Constitución Europea», Curso de Estado Mayor, Madrid, 2006.

- ORTIZ CAÑAVATE, José Luis: «Impacto de la defensa común en la logística de obtención española», Curso de Estado Mayor, Madrid, 2006.
- Panorama Estratégico 2006-2007*, IEEE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2007.
- PÉREZ MUINELO, Francisco: «El presupuesto de Defensa en España 1946-2006», Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.
- PINTOS PINTOS, Antonio: «Las capacidades militares de la Unión Europea» en *Revista General de Marina*, marzo de 2007.
- Oficina Presupuestaria del Ministerio de Defensa: «Presupuesto de Ministerio de Defensa 2007».
- TAMARIT NAVAS, Joaquín: «El transporte condicionante para la proyección de Fuerzas», Universidad Politécnica de Madrid, 2004.
- TERÁN ELICES, José María: «La transformación de las estructuras de Seguridad y Defensa ante el nuevo escenario estratégico», en *Panorama Estratégico 2006-2007*, IEEE, Madrid, 2006.

CAPÍTULO SEGUNDO

NUEVOS ACTORES Y REGLAS DE JUEGO. LA INCIPIENTE POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO

NUEVOS ACTORES Y REGLAS DE JUEGO. LA INCIPIENTE POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO

Por EMILIO FERNÁNDEZ-PIÑEIRO Y HERNÁNDEZ

Introducción: marco jurídico general de referencia en el ámbito de la Unión Europea

En el pasado mes de junio y como parte de la respuesta ofrecida a una pregunta formulada, en su día, por un senador, el ministro español de Defensa afirmaba, a lo largo de la correspondiente sesión parlamentaria (1), que:

«La regla general es que las cuestiones de defensa quedan apartadas de las libertades económicas de la Unión Europea. Cada país, en atención a que es un sector estratégico, puede contratar con quien le dé la gana y en las condiciones soberanas que decida. Lo que pasa es que en un espacio económico que también se quiere político, como es la Unión Europea, es básico lo que le he dicho antes: desarrollar una industria de defensa que constituya un buen suelo industrial para tener una política general de defensa específicamente europea.

(1) Comparecencia del ministro de Defensa, don José Antonio Alonso Suárez, ante la Comisión de Defensa, para informar sobre la reunión del Comité de Dirección de la Agencia Europea de Defensa (AED) y del Consejo Asesor de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de la Unión Europea a nivel de ministros de Defensa, celebrada en Bruselas (Bélgica) el día 14 de mayo de 2007, *Diario de Sesiones del Senado*, año 2007, VIII Legislatura, Comisiones, número 486.

Por eso, desde hace unos años, cuando se idea el código de conducta, los europeos creemos que no podemos seguir tratando de construir una política europea de defensa y, luego, búnquerizar la cuestión de la adquisición industrial y hacer una sucesión de 25 espacios nacionales que en principio no están intercomunicados. De ahí surge una iniciativa política, no tiene eficacia jurídica, voluntaria y no vinculante: la AED, que es un primer paso para conseguir esa política industrial común que sirva de base, en general, a la política de defensa que todos queremos común una vez que tengamos la constitución, instancias políticas, etc.»

Estas palabras reúnen dos interesantes características para ser traídas a la primera página de estas líneas.

La primera es su actualidad, que es prácticamente inmediata, pues, desde que fueron pronunciadas hasta hoy, apenas han transcurrido unos meses. La segunda y más importante estriba en que las cuestiones abordadas en los párrafos transcritos son, por un lado, un buen índice de las cuestiones a tratar y, por otro, contienen afirmaciones que dan juego más que sobrado para un análisis, corto, por imperativas razones de espacio, aunque actual, que se considera importante encabezar con un breve estudio de las últimas novedades del acervo comunitario que se han ocupado de la contratación en el sector de la defensa.

De esta manera se intentará llegar a trazar un esquema, o marco general de referencia, aplicable en la actualidad a los contratos del sector de defensa no sin antes matizar más, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la primera afirmación ministerial acerca de las cuestiones de defensa en relación con las libertades económicas garantizadas por el Tratado de la Unión Europea, ya que, tanto la interpretación como la aplicación del Derecho Comunitario, que, en los últimos tiempos defiende la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, eficazmente secundado por la Comisión Europea, está haciendo retroceder, límites hasta hace poco insospechados, los espacios tradicionalmente considerados intocables por los Estados nacionales mediante la mera invocación de razones de soberanía o de intereses esenciales de seguridad.

En efecto, la Directiva 2004/18/CE (2), sobre contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en adelante, *Directiva de contratos públicos*

(2) Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

se aplica a los contratos públicos licitados por poderes adjudicadores en el ámbito de la defensa, porque, en principio, este ámbito no está excluido *in toto* de las normas del mercado interior. De ahí que su artículo 10 la declare expresamente aplicable:

«A los contratos públicos adjudicados por los poderes adjudicadores en el sector de la defensa, a reserva del artículo 296 del Tratado.»

Lo que existe es sólo una previsión de reserva de excepción del régimen ordinario, en principio genérica, pero que jurisprudencialmente se ha ido perfilando mucho en los últimos años, recogida en el artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Este precepto establece que:

«1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes:

a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.

b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra *b*) del apartado uno.»

Por tanto, la exención de los contratos públicos de defensa de las normas del mercado interior es una medida relacionada con el comercio de armas, municiones y material de guerra. Por consiguiente, su base jurídica es el artículo 296, apartado uno, letra *b*), del TCE. Los Estados miembros pueden recurrir a esta exención para la adjudicación de contratos de Defensa, a condición de que se cumplan las condiciones establecidas en el Tratado, tal y como las interpreta el Tribunal de Justicia. Al mismo tiempo, el ámbito de aplicación del artículo 296, apartado uno, letra *b*) del TCE está limitado por el concepto de «intereses esenciales de su seguridad» y por la lista de material militar mencionada en el apartado dos del mismo artículo.

El referido artículo autoriza a los Estados miembros a introducir excepciones a la normativa comunitaria para contratos de armas, municiones y

material de guerra, si afecta a los intereses esenciales de su seguridad. En cambio, los contratos sobre productos que no sean armas, municiones o material de guerra, así como los de armas, municiones y material de guerra que no afecten a intereses esenciales de la seguridad de un Estado miembro, se rigen por la normativa comunitaria.

No obstante, dado que el concepto de intereses esenciales de seguridad es, en principio, indeterminado, la aplicación del artículo 296 ha sido siempre muy difícil. De conformidad con el apartado dos de dicho artículo, el Consejo estableció en el año 1958 una lista de armas, municiones y material de guerra a los que se aplica en principio la excepción. Sin embargo, esta lista es genérica, y, por tanto, tampoco sirve para aclarar siempre que normativa debe aplicarse a los distintos contratos de Defensa.

Además, informa Balado que esta lista, fijada por Decisión del Consejo número 225/1958, de 31 de marzo, no ha sido modificada desde entonces, por lo que no se encuentra en armonía con la legislación actualmente vigente en muchos Estados miembros, así como con las necesidades que presenta hoy día la defensa (3).

Por una parte, el material no bélico no está incluido en la lista basada en el artículo 296 y, normalmente, no afecta a intereses esenciales de seguridad. Por tanto, se aplica la *Directiva de contratos públicos*.

Por otra parte, el material de defensa muy sensible está incluido en la lista del año 1958 y afecta claramente a intereses esenciales de seguridad; en estos casos, el recurso al artículo 296 es legítimo.

Sin embargo, los Estados miembros también adquieren material que presenta las características específicas del material de defensa, pero que no es, necesariamente, esencial para sus intereses de seguridad. Esta categoría configura una importante *zona gris*, en la que el recurso al artículo 296 es menos evidente.

En general, se admite que la fragmentación de las normativas nacionales sobre contratación pública y su aplicación práctica limitan la transparencia y la competencia en los mercados de defensa, lo que, a su vez, incide negativamente en la eficiencia del gasto público, en la capacidad militar de los Estados miembros y, en definitiva, en la competitividad de la base industrial y tecnológica europea del sector de la defensa.

(3) RUIZ-GÁLLEGOS, Balado: *Industria y Defensa Nacional. Estudio Jurídico-Administrativo*, p. 167, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.

Ya en 11 de marzo de 2003 (4) la Comisión Europea propuso iniciar una reflexión sobre el modo de optimizar la adquisición de Defensa a escala nacional y de la Unión Europea. A tal efecto, en este Documento la Comisión se comprometía a publicar antes del final del año 2003 una comunicación interpretativa sobre las implicaciones de las importantes sentencias judiciales dictadas en los últimos años, especialmente relevantes para ayudar a definir el ámbito de aplicación del artículo 296. También se proponía trabajar en un *Libro Verde* que sirviese como base para el debate entre las partes interesadas.

De enero a abril de 2004, la Comisión Europea organizó varias discusiones con expertos gubernamentales y representantes de la industria, a fin de obtener información técnica para preparar el *Libro Verde* y conocer las expectativas de las diversas partes interesadas.

El 23 de septiembre de 2004, la Comisión adoptó el citado *Libro Verde* y puso en marcha la consulta pública, invitando a todas las partes interesadas a hacer observaciones sobre cómo mejorar la normativa de la Unión Europea en materia de contratos públicos de Defensa. El referido *Libro* presentó propuestas para los segmentos de mercado a los que no se aplica el artículo 296 y que se rigen, por tanto, por esta normativa comunitaria.

La Comisión propuso dos posibles iniciativas comunitarias:

1. Una comunicación interpretativa que clarifique la legislación vigente y, en especial, los principios que deben regir el uso de la excepción prevista en el artículo 296.
2. Una directiva con nuevas normas, más flexibles, para los contratos públicos de armas, municiones y material de guerra que no afecten a intereses esenciales de seguridad. Tales normas deben tener en cuenta todas las particularidades de dichos contratos de Defensa.

Las dos soluciones se presentaron como no, mutuamente excluyentes. Además, la Comisión dejó claro que, en cada posible situación, los Estados miembros siempre conservaban el derecho a invocar el artículo 296 si se cumplen estrictamente las condiciones establecidas en el Tratado.

(4) En la quinta propuesta, del apartado cinco que recoge la Conclusión, de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2003) 113 final, sobre *Defensa europea. Cuestiones industriales y de mercado. Hacia una política de la Unión Europea en materia de equipo de Defensa*.

Asimismo, ambas opciones únicamente se aplican a los contratos públicos de Defensa adjudicados por las autoridades nacionales dentro del mercado interior europeo. El comercio de armas con terceros países continúa regulado por la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, en especial por el artículo XXIII del Acuerdo sobre Contratación Pública, que permite a sus miembros introducir excepciones al Acuerdo cuando estén en juego intereses esenciales de seguridad.

Por último, la Comisión afirma que sigue con gran interés el código de conducta preparado por la AED. Este código, de aplicación voluntaria y no vinculante, pretende también aumentar la transparencia y la competencia en un segmento diferente del mercado, ya que se aplica cuando tiene vigencia el artículo 296 y puede resultar útil como complemento de las iniciativas adoptadas a escala comunitaria.

En consecuencia y de cuanto hasta ahora ha quedado expuesto, cabe inferir el siguiente esquema, o marco jurídico general de referencia, aplicable en la actualidad a los contratos del sector de defensa licitados por poderes adjudicadores de países miembros de la Unión Europea:

- Contratos con terceros países fuera del mercado interior de la Unión Europea.
- Contratos incluidos en el mercado interior de la Unión Europea y sujetos a la *Directiva de contratos públicos* por no resultarles de aplicación el artículo 296 del TCE.
- Contratos incluidos en el mercado interior de la Unión Europea pero no sujetos a la *Directiva de contratos públicos* por resultarles de aplicación el artículo 296 del TCE. El interés de este último apartado, a los efectos del desarrollo posterior de este trabajo, estriba únicamente en el estudio del Régimen intergubernamental para promover la competencia en el mercado europeo de equipos de la defensa (comúnmente llamado código de conducta de la AED y, por ende, de los contratos a los que se aplique dicho Régimen para la adquisición de material de defensa.

Veamos, a continuación, algunas ideas sobre cada uno de estos apartados.

Contratos del sector de defensa licitados por poderes adjudicadores de países miembros de la Unión Europea con terceros países fuera del mercado interior de la Unión Europea

Nos referimos aquí a aquellos cuyo objeto recae sobre el comercio de armas, municiones o material de guerra, o si se quiere, el material de natu-