



Las capacidades europeas: la cruda realidad de los números

Carlota García Encina *

Tema: En 1999, la Unión Europea diseñó un ambicioso proyecto para dotarse de una capacidad de acción autónoma respaldada por una fuerza militar creíble. La cuestión es saber si Europa está preparada para afrontar el reto ante las carencias militares de las que adolece, tales como el transporte aéreo y marítimo, el reaprovisionamiento en el aire o las capacidades de reconocimiento e inteligencia.

Resumen: Las deficiencias militares de los países de la Unión Europea no son recientes. La Guerra Fría contribuyó a que los componentes navales y aéreos europeos no gozaran del desarrollo que en este campo sí tuvieron los norteamericanos, preparados para acudir en auxilio de Europa. Los pesados y costosos ejércitos europeos no son la respuesta al entorno de seguridad actual que obliga a poner mayor énfasis en la aplicación de la fuerza en escenarios lejanos. Si tomamos como referencia Kosovo, queda mucho por hacer: se tardaron cinco meses para desplegar 40.000 tropas, no fue ni una “reacción”, ni mucho menos “rápida”.

Análisis: El sector defensivo europeo ha entrado en el siglo XXI lastrado por graves deficiencias militares. La Unión Europea, la primera potencia comercial del mundo, con 380 millones de habitantes (unos 100 millones más que Estados Unidos y que superará con la futura ampliación los 450 millones de personas), con un producto interior bruto de más de 10 billones de dólares (frente a 9,2 billones de Estados Unidos), a la hora de tener que llevar a cabo una operación militar, tiene que ceder todo el protagonismo a Estados Unidos.

Hace cuatro años, en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, la Unión Europea diseñó un *Objetivo Global* para ayudar a superar las deficiencias en áreas fundamentales de la defensa y dar a Europa la capacidad de actuar por sí misma, así como reforzar el pilar europeo de la OTAN. El *Objetivo* consiste en desarrollar las capacidades necesarias para poder desplegar, en un plazo máximo de 60 días, una fuerza de 60.000 hombres, capaz de mantenerse en campaña durante un año. Dicha fuerza no intervendrá en la defensa colectiva sino en operaciones de gestión de crisis en las que la Alianza en su conjunto no esté implicada. A la vez, debe disponer de las capacidades necesarias en términos de mando, control e inteligencia, de transporte estratégico y de unidades de apoyo para el combate, así como de los elementos aéreos y navales necesarios. Los Estados miembros participaron el 20 de noviembre de 2000 en la Conferencia de compromiso de capacidades celebrada en Bruselas, donde se plasmó el deseo de constituir, además, una reserva de más de 100.000 personas para poder atender a todas las necesidades definidas para realizar las diferentes misiones de gestión

* Carlota García Encina
Ayudante de Investigación
Real Instituto Elcano

de crisis que se inscriben en el *Objetivo*. Esta fuerza europea de reacción rápida tiene previsto actuar como una fuerza de proyección, aunque su radio de acción no está muy claro. Debería ser capaz de actuar globalmente, pero parece que se está utilizando como referencia para las posibles campañas un radio de aproximadamente 4.000 kilómetros desde Bruselas, abarcando el Norte de África, Oriente Medio (incluido Irak y parte de Irán) y una parte de la región del Cáucaso.

En principio, parece bastante sencillo que los quince Estados miembros, que en su conjunto suman más de 1.700.000 soldados, puedan disponer de una fuerza de 60.000 hombres, alrededor de un 3,5% del total. No obstante, hay que tener en cuenta que del total, casi 350.000 tropas en Europa son soldados de reemplazo que desarrollan, preferentemente, actividades caracterizadas por una menor complejidad, responsabilidad y experiencia que los soldados profesionales, siendo estos últimos los que debieran incorporarse a esa futura fuerza de reacción rápida. Además, otros 115.000 hombres (y va en aumento) están en la actualidad llevando a cabo misiones de paz u otro tipo de cometidos fuera del país de origen; personal al que hay que sumar otro número importante indispensable para acometer las rotaciones necesarias. Se suele establecer, como mínimo y para desplazamientos de larga duración, una reserva que corresponda al doble del contingente desplazado.

La cifra total de disponibilidad de tropas, de esta manera, disminuye, considerablemente. Si Helsinki pide 180.000 tropas (60.000 más 120.000 para las rotaciones, aunque algunos argumentan la necesidad de disponer de un total de 210.000-230.000 hombres) supone desplegar el 18% del total de las fuerzas activas de la Unión, lo que sí constituye un verdadero compromiso.

Una vez reunidas las fuerzas, se tiene que contar con una suficiente capacidad de despliegue tanto por mar como por aire para poder proyectar los 60.000 hombres y todo el equipo necesario. Para el despliegue estratégico marítimo, la reorientación y fortalecimiento de las capacidades anfibia tradicionales comienza a aflorar como una parte indispensable. La flexibilidad que caracteriza a este tipo de operaciones las convierte en una respuesta factible y conveniente frente a una amplia gama de situaciones derivadas de los conflictos actuales.

Naves y Plataformas Anfibia	
España (4)	2 LST (400 tp, 500t veh) 2 LPD (620 tp, 2500t veh) 13 naves
Francia (9)	4 LPD (2x 470 tp, 30 tk; 2x350 tp, 25 tk) 5 LSM (140 tp, 12 veh) 20 naves
Grecia (6)	6 LST (5x 300 tp; 1x400, 18 tk) 61 naves
Italia (3)	3 LPD (350 tp, 30 trucks) 33 naves
Países Bajos (1)	1 LPD (600 tp) 11 naves
Reino Unido (5)	1 LPH (800 tp, 18 hel) 4 LSL (340 tp, 16 tk, 1 hel) 1 LPD (400 tp); 29 naves
Estados Unidos (41)	2 LCC (700 tp) 7 LHD (1890 tp, 60 tk) 5 LHA (1900 tp, 100 tk);

11 LPD (900 tp, 4 tk) 15 LSD (8x500 tp, 40 tk; 4x500 tp, 40 tk; 3x330, 38 tk) 1 LST (347 tp, 10 tk) 72 naves

Sólo seis países europeos –España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido– poseen algún tipo de plataforma anfibia. La Unión Europea suma en total una capacidad anfibia de 10.000 hombres, mientras que la de Estados Unidos es de más de 40.000, a lo que hay que añadir que ofrece un poder de respuesta bastante más rápido.

Número de embarcaciones	Estados Unidos	Unión Europea *
SSN (submarines nucleares)	54	18 (Fr, Uk)
Portaviones	12	6 (Fr, It, Sp, Uk)
Cruceros	29	2 (Fr, It)
Buques fuerza helitransportada	12	1 (Uk)

La capacidad para el transporte marítimo de Estados Unidos es abrumadora, además de indispensable porque se estima que alrededor del 95% de los equipos son desplegados por mar en una operación militar. Dispone de más de 50 grandes naves, de las cuales 25 son buques mercantes pesados adaptados a la proyección rápida de fuerzas, mientras que la UE dispone sólo de dos. La importancia de las flotas comerciales en apoyo de sus fuerzas operativas cuando se maniobra a grandes distancias de sus bases sin duda ha aumentado considerablemente en nuestros días.

Para el transporte aéreo de las fuerzas, Estados Unidos cuenta con una flota de cerca de 50 C-17 Globe Master III, más de 100 C-141 Starlifter y C-5 Galaxy frente a ningún avión de transporte pesado estratégico por parte de los países de la Unión Europea, ya que sólo dispone de aviones de transporte táctico (los C-160 Transall que posee Francia y Alemania son una tercera parte de los menores norteamericanos). Por otro lado, los últimos cambios en la situación estratégica han revalorizado los aviones de reaprovisionamiento en vuelo. La Unión Europea tiene también sensibles carencias con un ratio de 30 a 1 a favor de Estados Unidos, debido a que a lo largo de más de 40 años, el mercado mundial de «tanqueros» ha estado prácticamente monopolizado por los aviones de Boeing, sobre todo por los B-707 (KC-135). Todos estos números empeoran aún más si se examina la carga útil de las plataformas tanto navales como aéreas.

Una vez que se alcanza el teatro de operaciones, los 60.000 hombres necesitan un soporte de mando y control, comunicaciones, inteligencia y poder aéreo. Todos estos campos están muy descuidados por las potencias europeas. Basta con reparar en los 50 satélites militares de mando, control y comunicaciones de que dispone Estados Unidos frente a uno (Helios) que posee Europa, o el ratio de 2.5 a 1 para Estados Unidos en lo referente a los aviones de combate.

	Estados Unidos	Unión Europea (5)*
Aviones de combate	3.100 (F15, F16, F14, F18, AV8)	1.200 (F1, Mirage 2000, Jaguar, Tornado, F18, Harrier)

*Se han escogido 5 países de la UE que conforman más del 80% del presupuesto de Defensa de la Unión: Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido

En la última Conferencia sobre capacidades militares, que se celebró en Bruselas los días 19 y 20 de mayo, en el marco del Consejo Conjunto de Asuntos Generales de la Unión Europea, se analizó el estado de la situación basándose en los informes presentados el 1 de marzo de 2003 por los 19 grupos que conformaron la primera fase

del ECAP (Plan de Actuación sobre las Capacidades Europeas) sobre las lagunas en materia armamentística de la UE.

De momento, para empezar a cerrar las grietas y sobre todo evitar duplicidades, España encabezará las iniciativas del reabastecimiento en vuelo; Francia se responsabilizará de capacidades militares espaciales y aviones no tripulados; Reino Unido lo hará en el campo de cuarteles generales y comunicaciones; Italia, de la lucha nuclear, química y biológica; Holanda, misiles balísticos; Alemania, de operaciones de rescate y búsqueda y transporte militar estratégico; Portugal se responsabilizará de las fuerzas de operaciones especiales y Bélgica, de planes de evacuación y ayuda humanitaria.

Es indiscutible que Europa necesita fuerzas más ligeras y rápidas, y eso cuesta dinero. Pero al existir percepciones, conceptos y objetivos diferentes, no es de extrañar que Europa gaste menos que Estados Unidos en defensa y que tenga diferentes prioridades presupuestarias.

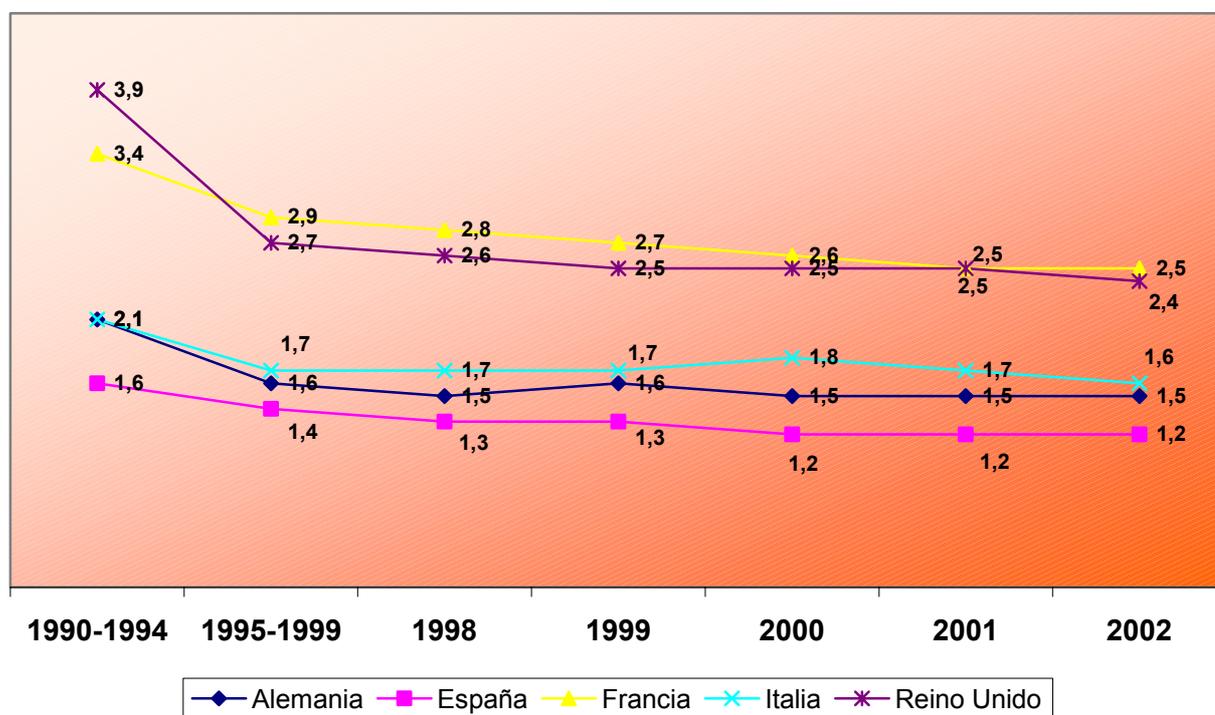
Basta con una mirada a las cifras para poder apreciar lo que está ocurriendo. Desde la caída del Muro de Berlín, los países europeos han reducido sus presupuestos de defensa en más de un 15% hasta una media que está por debajo del 2% del PIB, y sus presupuestos para compras de grandes equipos han descendido desde 1996 en más de un 18%, frente a un 8% de reducción de EEUU en ese mismo periodo. En 2002, el ratio entre el gasto de defensa norteamericano y europeo ha sido de 2.3 a 1 a favor de Estados Unidos, por lo que resulta lógico que la diferencia en las capacidades militares sea ahora mayor que nunca. En este año, el sólo incremento del presupuesto del Pentágono, en comparación con el ejercicio anterior, es equivalente a los presupuestos militares de Francia y España y el gasto en investigación y desarrollo de defensa es más del cuádruplo que todos los países europeos juntos. La administración Bush estima alcanzar los 451.400 millones de dólares en gasto de defensa para el año 2007.

Presupuesto de Defensa 2002 (millones de dólares)	
Alemania	24.900
Austria	1.700
Bélgica	2.700
Dinamarca	2.400
España	8.400
Finlandia	1.700
Francia	29.500
Grecia	3.500
Irlanda	724
Italia	19.400
Luxemburgo	180
Países Bajos	6.600
Portugal	1.300
Reino Unido	38.400
Suecia	4.500
Total Unión Europea	145.904
EE.UU	328.900

Recientemente, varios gobiernos europeos han detenido la tendencia de la última década a la disminución de sus presupuestos de defensa. Es una señal alentadora de que Europa está despertando ante el problema, pero muchos Estados europeos todavía adolecen de una mentalidad de "presupuesto con crecimiento cero" que impide su necesaria transformación militar. Es más, cabe preguntarse si con unos crecimientos tan

exiguos como los actuales es posible una transformación de los ejércitos en línea con los desarrollos norteamericanos y que permitan la interoperabilidad estratégica y táctica.

Gasto de Defensa/PIB (precios constantes 1995)



No cabe duda de que las deficiencias existentes en las capacidades defensivas europeas pueden solucionarse con más facilidad si existe un importante desembolso financiero por parte de los Estados miembros. Pero también es posible desarrollar mayores capacidades sin grandes incrementos en los presupuestos de defensa, porque no se trata exclusivamente de llevar a cabo una gran inversión, sino de gastar mejor y conseguir el máximo rendimiento a los gastos de defensa. Sin contar a Gran Bretaña, que destina casi el 40% de su presupuesto a personal y casi un 25% a equipos, el resto de países de la Unión Europea destina, como media, casi el 70% al personal militar y sólo un 14% a equipos. Con estas cifras es difícil adaptarse a los requisitos de Helsinki.

Conclusiones: El actual entorno de seguridad obliga a poner mayor énfasis en la aplicación de la fuerza en escenarios lejanos, la capacidad de despliegue, la sostenibilidad y la eficacia en combate para poder controlar contingencias impredecibles muy lejos del territorio propio.

Para la mayoría de los europeos, superar las deficiencias militares significa darle la vuelta a un dispositivo de defensa construido durante décadas. A lo largo de casi cuarenta años de Guerra Fría, los aliados se prepararon para afrontar la amenaza que procedía del Este, una situación que requería el desarrollo de ejércitos poderosos dotados de vehículos de combate blindados y artillería y no existía la necesidad de prepararse para desplazar fuerzas a grandes distancias y mantenerlas durante largos periodos de tiempo. En cambio, para Estados Unidos la preparación de una batalla en Europa requería las capacidades que sus aliados europeos no necesitaban.

No hay duda de que los ejércitos estadounidenses se han desarrollado y adaptado mucho mejor al nuevo entorno mientras que los grandes y pesados ejércitos europeos, lentos y difíciles de transportar tienen que recorrer aún un largo camino.

En Europa, sólo Francia y Reino Unido disponen de cierta capacidad de proyección, mientras que Estados Unidos dispone de una formidable fuerza, tecnológicamente desarrollada y proyectable. Los aliados europeos de la OTAN cuentan con más de 1,8 millones de personal militar en activo, alrededor de 40 divisiones y más de 1.200 aviones de combate, pero menos de un 10% es de alta disponibilidad. Estados Unidos, con 1,4 millones de personal militar dispone de más de 750.000 soldados que pueden ser desplazados, lo que incluye a la totalidad de sus divisiones en activo.

Si los responsables europeos quieren desarrollar y mejorar las capacidades europeas, tendrán que pensar y actuar, por lo pronto, conjuntamente. Ya es bastante desalentador que, a pesar del largo periodo de integración política y económica, la defensa siga siendo en Europa una responsabilidad casi exclusivamente nacional. Dentro de la Unión Europea, cada uno de los países miembros tiene su propia política de defensa y su política exterior, sus propios ejércitos, fuerzas aéreas y armadas, cada una de ellas con sus estructuras de mando, sus cuarteles generales, sus organizaciones logísticas y su infraestructura de adiestramiento. Hay también varias industrias nacionales de defensa, más por motivo de prestigio nacional que por su verdadera eficacia. Los resultados son, inevitablemente, la duplicación de esfuerzos e industrias, la falta de coordinación y unos costes muy elevados.

Los europeos deben creer en un modelo militar adaptado a sus propias necesidades. El proyecto dibujado a lo largo de 1999 por la Unión Europea es ambicioso y mal haría la Unión acomodándose ante semejantes cifras. Los más optimistas, tras leer las conclusiones de Colonia y Helsinki, hablan ahora de exceso de expectativas al respecto. La relación de cada uno de los Estados europeos con Estados Unidos es tan desigual que la mayoría apenas reduciría tal diferencia incluso haciendo enormes esfuerzos económicos y de otra índole. Esta circunstancia desanima a muchos países, pero si fueran todos los miembros europeos los que mejoraran sus aportaciones, sería la Unión la que se beneficiaría en su conjunto. Sobran, por lo tanto, las rencillas internas, las mini cumbres auspiciadas por un reducido número de países, el eje franco-alemán o el encontronazo entre las posturas atlantistas y no atlantistas.

Probablemente, la Unión Europea seguirá teniendo problemas en el terreno del fortalecimiento de capacidades mientras no resuelva la cuestión fundamental de la identidad europea porque, desafortunadamente, Europa está muy lejos de poder definir unívocamente un proyecto político de futuro en un escenario internacional cada vez más complejo. Cuando se diseñan planes para dotarla de un embrión de ejército europeo, se tiene la sensación de que se está empezando a construir la casa por el tejado. Las iniciativas que se han tomado desde Helsinki deben ser paralelas a otras medidas que vayan consensuando valores, metas, agendas de política exterior, etc., entre los diferentes Estados interesados. Pero, hoy por hoy, Europa no posee un concepto estratégico propio. Existen, eso sí, conceptos estratégicos nacionales, así como uno transatlántico, pero nada que se le parezca a nivel de la Unión Europea. Puede que lleguemos a constituir un núcleo de fuerzas formado por 60.000, pero todo quedará en papel mojado si no se dan las condiciones que permitan su movilización efectiva. Las distintas percepciones que siguen existiendo en la Unión Europea en relación con las circunstancias en las que se debe intervenir, en relación con los distintos escenarios que pueden justificar dicha intervención, o hasta en relación con las propias modalidades de intervención que en cada momento se consideren legítimas, son todas ellas cuestiones que conviven con el impulso dado al proceso de articulación de una dimensión defensiva de la Unión desde la cumbre de Helsinki pero que operan en una dirección contraria. Se corre el riesgo de que el instrumento militar creado devenga ineficaz por causas ajenas a él, así que optemos por ver las carencias militares como una excelente oportunidad para transformar la mentalidad de los europeos.

*Carlota García Encina
Ayudante de Investigación
Real Instituto Elcano*