



# DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

EN COLABORACIÓN CON TECNALIA

ESTUDIO PROSPECTIVO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
CONCEPTO “POOLING AND SHARING” EN EL HORIZONTE DE  
2020.

## I. OBJETIVO

Europa, y en consecuencia España, se encaminan hacia un nuevo modelo de seguridad y de industria de la defensa cuya base es el uso más eficiente de los escasos recursos disponibles. En concreto, el enfoque europeo se orienta hacia un ofrecimiento nacional de capacidades militares e industriales y un uso de capacidades ajenas con el objetivo de articular el denominado “*Pooling and Sharing*” (en adelante P&S).

Este concepto es semejante al propugnado por la OTAN con el nombre de “*Smart Defence*”, pero con connotaciones diferenciadoras ya que, el P&S, está circunscrito al ámbito de la Unión Europea (UE), y abarca no sólo el sector de la defensa sino también sus implicaciones económicas, sociales e industriales.

En este contexto, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) ha desarrollado a lo largo de 2013 un estudio de prospectiva para vislumbrar las principales variables que conforman el escenario que, en el horizonte del año 2020, servirá para la implementación del concepto de P&S. Con carácter general los estudios de Prospectiva facilitan:

- El análisis de tendencias.
- La elección de soluciones.
- La búsqueda de políticas.
- La búsqueda de escenarios futuros.
- El análisis de la implicación de escenarios.

Para llevar a cabo este estudio el IIEEE ha seguido la siguiente secuencia:

- Análisis general de eventos y políticas que favorecen o dificultan el P&S.
- Prospección de la situación prevista en España y en Europa en el año 2020.
- Identificación de las políticas facilitadoras, esto es, de aquellas políticas que contribuyan a reconducir la situación española y europea hacia el escenario preferido.

## 2. ANTECEDENTES

En el año 2010, el IIEEE emprendió un proyecto marco de investigación que implicaba la realización de diversos estudios prospectivos basados en el tratamiento tecnológico de la opinión de grupos de expertos con el objetivo de desarrollar una nueva metodología prospectiva de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa. En el primero, realizado durante 2010, se estudió el futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa y, en el segundo, efectuado durante 2011, se analizó el futuro de la Defensa Común europea.

Para la realización de este tipo de estudios es preciso que se marquen los objetivos finales del análisis, así como que se identifiquen las tareas a realizar por cada uno de los tres grupos de participantes claramente diferenciados: los expertos, los analistas y los especialistas en el tratamiento de la información.

Las técnicas tradicionales de la prospectiva, como el método Delphi o el de Impactos Cruzados, pueden implicar un laborioso trabajo no exento de complicadas operaciones matemáticas dentro del campo de las probabilidades.

Por el contrario, con la iniciativa del IIEEE, se pretende aplicar las nuevas tecnologías a la planificación estratégica y, más concretamente, al campo de la producción y análisis de escenarios futuros mediante prospectiva con técnicas como la consulta online a los expertos, el tratamiento de la información mediante técnicas computacionales borrosas o la generación de escenarios posibles mediante el análisis de patrones.

La corporación TECNALIA ha jugado un papel esencial en este estudio como

socio tecnológico, aportando el conocimiento preciso para la realización del estudio de prospectiva. Se incorpora como “Anexo I” una descripción detallada tanto de las fases del método utilizado como de su base teórica.

## 2.1. Estudios relacionados

La iniciativa europea de P&S despierta inquietudes no solamente en el IEEE, sino también en otros centros y organizaciones dedicadas al estudio de la seguridad europea, destacando el informe recientemente publicado por el European Union Institute for Security Studies (EUISS)<sup>1</sup>.

En el informe, el EUISS pone de manifiesto la necesidad de una reacción que propugne el fortalecimiento militar europeo en contraposición con el mantenimiento de las soberanías aisladas. Se plantea la cuestión de si las soberanías nacionales aisladas serán capaces de abordar los importantes retos a los que, en materia de defensa y seguridad, se enfrenta Europa y si la lentitud de este proceso de renuncia y reunificación podría dar al traste con la inminente respuesta que Europa debe dar a determinadas amenazas.

El mencionado estudio afirma que la UE posee un limitado conocimiento y reconocimiento de las amenazas emergentes, muestra un cierto desinterés en materia estratégica y cuenta con relativamente pocas voces que demandan unas fuerzas armadas europeas efectivas y sostenibles. Además, la política europea presenta un panorama fragmentado en lo referente al campo militar y de defensa.

El mismo informe considera que hay poca esperanza de crecimiento de los presupuestos nacionales de defensa y que la única solución para contrarrestar los posibles riesgos es la de trabajar juntos. Se identifican cinco caminos diferentes por los que se puede avanzar en este aspecto, vías que han de ser acumulativas y no necesariamente excluyentes:

- La primera se centra en consolidar la implementación del P&S mejorando la eficiencia militar. Esto supone una reducción de capacidades duplicadas y obsoletas.
- La segunda consiste en favorecer el impulso hacia una mayor eficacia militar mediante la mejora de sus equipos y capacidades.
- La tercera propone la innovación y reforzamiento de la tecnología militar, promoviendo planes eficaces de innovación.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, ROGERS James & GILLI Andrea, “Enabling the future. European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues”, Report num. 16, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, 6 de mayo de 2013, disponible en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/enabling-the-future-european-military-capabilities-2013-2025-challenges-and-avenues/> . [Consulta: 18.10.2013].

- La cuarta se fundamenta en enmarcar bajo una amplia perspectiva europea las relaciones bilaterales que de manera individual se realizan en la actualidad entre países de la UE.
- La quinta consiste en apostar fuertemente por la integración, avanzando en ella y apostando por su sostenibilidad.

Entre el estudio realizado por el EUISS y el del IEEE existen similitudes y diferencias. Por un lado, ambas iniciativas tienen como objetivo común la preocupación sobre la materialización de la iniciativa europea de P&S. Por otra parte, el EUISS realiza un estudio genérico de la optimización de capacidades militares europeas y plantea cinco vías de actuación mientras que el estudio del IEEE se centra en el análisis de la situación futura, tanto a nivel europeo como español, para identificar políticas de impulso del P&S. El estudio del IEEE parte de posibles situaciones futuras para intentar dar vías de solución, mientras que el EUISS aborda el problema de manera global y conceptual aportando soluciones genéricas. Ambos estudios se complementan toda vez que sus enfoques parten de posiciones diferentes.

### 3. COMPONENTES DEL EQUIPO DE PROYECTO

#### Por parte del IEEE:

Director del estudio	GB. D. Miguel Ángel Ballesteros Martín
Coordinador/Analista	CF. Dr. Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista	CF. Dr. Francisco J. Ruiz González

#### El Equipo técnico está compuesto por:

Director del Proyecto	Dr. D. José Miguel Castillo Chamorro
Analista/Programador	D. <sup>a</sup> Concepción Cortés Velasco
Analista/Programador	D. Juan José Prieto Palacios
Analista/Programador	D. Armando Benito Gómez

### 4. DESARROLLO DEL ESTUDIO

En los estudios llevados a cabo por el IEEE en 2010 y 2011 la elección de los eventos que configuraban los posibles escenarios futuros recayó exclusivamente en los analistas del Instituto. En el estudio sobre el P&S desarrollado durante 2013 se optó por efectuar una consulta online a los expertos para que, en texto libre, pudiesen indicar cuáles creen que serán los eventos más relevantes en cada uno de los ámbitos establecidos por los analistas, con los que se pretendió cubrir todas las variables que configuran el objeto de estudio:

- Entorno político y normativo.
- Planeamiento de la defensa.
- Nivel militar de ambición de la Política Común de Seguridad y Defensa.
- Disponibilidad de recursos.
- Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea.
- Evolución de las relaciones UE-OTAN.

La descripción detallada de cada uno de estos ámbitos, así como un análisis en profundidad de la respuesta de los expertos, se incluye como “Anexo II”.

#### 4.1. Selección de expertos

La selección de los expertos es una actividad crítica para el desarrollo del proyecto. Así, el IEEE procedió a su selección atendiendo a su conocimiento y experiencia en el tema de estudio y, a la vez, procurando conseguir una visión plural del objeto de estudio, la cual quedó garantizada por su número (33 en total), actitud prospectiva y diversidad de sus ámbitos de procedencia (militares, académicos, diplomáticos, investigadores procedentes de *think-tanks*, ex ministros, directivos de empresas nacionales y también de otros países).

#### 4.2. Selección de eventos

Una vez efectuada la “tormenta de ideas” on-line, los analistas del IEEE procedieron a extraer los eventos más representativos que podrían conformar los escenarios futuros de desarrollo de las iniciativas de P&S en el horizonte temporal de 2020. Por la relevancia e interés de lo aportado por los expertos, y para mantener la coherencia del informe se incluye una síntesis como “Anexo II” significando su carácter esencial como punto de partida para el estudio y recomendando específicamente su lectura como una parte fundamental de este trabajo.

El objetivo del estudio de prospectiva es obtener un abanico de escenarios posibles, los cuales están compuestos por un número determinado de eventos. Este número de eventos no debe ser muy numeroso pues haría inmanejable el número de escenarios posibles. Esta cuestión, en realidad, no limita un estudio de prospectiva pues, en el caso de que realmente se considere necesario manejar un número superior de eventos, se puede utilizar el procedimiento de escenarios en cascada, en el que determinados eventos representen en realidad un subescenario.

A diferencia de los estudios de 2010 y 2011, en los que se planteó un escenario único, en esta ocasión la selección de eventos se hizo para dos escenarios claramente diferenciados: uno europeo (conformado por siete eventos) y otro español (que quedó definido por seis).

#### 4.2.1. LISTADO DE EVENTOS DEL ESCENARIO EUROPEO Y DE SUS ACCIONES ASOCIADAS.

Los eventos seleccionados por los analistas para el escenario europeo fueron los siguientes:

1. El entorno geopolítico mundial es multipolar, EEUU ha desplazado el centro de gravedad de su política exterior hacia Asia-Pacífico y debilitado, por tanto, sus compromisos con Europa, que debe hacer frente en solitario a la inestabilidad de su vecindario inmediato lo que implica acciones como:

- Las relaciones entre EEUU y Europa mejoran o se mantienen estables.
- Europa identifica el cambio de prioridades en la política de seguridad y defensa de EEUU.
- Hay una mayor responsabilidad europea respecto de su entorno más próximo.
- La deriva de los EEUU hacia el área Asia/Pacífico irá progresivamente vaciando de contenido los lazos transatlánticos de la OTAN y afectará a su contribución económica a la misma.
- Se suscribe el Tratado de Libre Comercio entre Europa y EEUU.

2. Europa profundiza con pequeños pasos en su unión política dotándose de mecanismos mejorados en el ámbito de la PCSD. Esto implica acciones como:

- La PESC y la PCSD continúan siendo políticas con un bajo nivel de concertación aunque se logran avances en esta dirección. Los Estados retienen sus capacidades en cuanto al uso de la fuerza.
- Tensiones entre los países del Norte y el Sur de la Unión.
- Se desarrollan las novedades normativas incluidas en el Tratado de Lisboa, como la cláusula de defensa mutua y las Cooperaciones Estructuradas Permanentes (CEP).
- Se perfecciona el sistema de toma de decisiones, con mayor intervención de las mayorías cualificadas.
- El marco normativo favorece la aparición de una Europa de la seguridad a varias velocidades. Países con similares culturas estratégicas y similares ambiciones geopolíticas acercan posiciones y firman tratados de cooperación en materia de defensa.
- La opinión pública prefiere las intervenciones en el ámbito de la UE frente a las de la OTAN. Dichas intervenciones obedecerán tanto a razones humanitarias como estratégicas.

3. Disminución de las dimensiones de las Fuerzas Armadas en el mundo occidental a escala nacional por debajo de los niveles exigidos para las misiones y objetivos que se

dan a las mismas. Esto implica acciones como:

- Ante la falta de una amenaza vital, no existe entre los ciudadanos una percepción significativa de riesgo, amenaza o peligro en el entorno inmediato a la UE que esté dotado de un componente específicamente militar, pese a un incremento de la conflictividad en el entorno próximo.
- Reducción de las dimensiones de las FFAA a escala nacional dentro del mundo occidental.
- La UE dispondrá de medios insuficientes para las misiones y objetivos en los que tendrá que intervenir por sí misma ante el paso atrás dado por EEUU.

4. Se mantienen los problemas de concertación entre la OTAN y la UE, fruto de sus diferentes perspectivas y miembros, aunque mejora la relación entre ambas y la eficiencia de sus actuaciones. Esto implica acciones como:

- La OTAN continúa ostentando un papel preponderante en la gestión de los problemas de la seguridad y la defensa.
- Se hace una gestión más eficiente de los medios puestos a disposición de OTAN y de la UE.
- Actuación más coordinada de la OTAN y la Unión Europea en la gestión de crisis.
- Se armonizan los requerimientos del P&S de la UE con la “Smart Defence” de la OTAN en el marco del “Grupo de Capacidades OTAN-UE”.

5. Se potencia la Agencia Europea de Defensa en el contexto de una política de fomento del desarrollo industrial y tecnológico mientras se impulsa una reconversión de las industrias de Defensa a nivel europeo compatible con la cooperación transatlántica con las empresas estadounidenses. Esto implica acciones como:

- Se avanza hacia la formación por sectores de grandes clústeres empresariales, respaldados por una red de pequeñas y medianas empresas, distribuida a lo largo de todos los Estados miembros.
- Potenciación y desarrollo de la EDA y su afianzamiento en el entramado institucional y decisorio de la Unión.
- Utilización de fondos europeos para la investigación en materia de Seguridad y Defensa. Disminución de la dependencia de suministradores ajenos, en particular EEUU, con el consiguiente aumento de la seguridad del abastecimiento europeo.
- Promoción de las tecnologías de doble uso.
- Desarrollo de programas conjuntos entre empresas europeas y norteamericanas. Progreso en las relaciones EADS/BAE System e incluso posibilidad de fusión.
- Comienza el desarrollo de nuevas áreas (ciberespacio, industria espacial...)

ligadas a la Seguridad y Defensa.

6. Los presupuestos de Defensa no superan los niveles previos a la crisis pero la puesta en marcha de diversas CEP (Cooperación Estructurada Permanente) con criterios restrictivos de participación, impulsa las iniciativas paneuropeas. Esto implica acciones como:

- La sociedad europea no asume la importancia de garantizar su propia seguridad, por lo que es contraria a asignar mayores recursos.
- Los presupuestos de Defensa de los Estados Miembros, en el mejor de los casos, sólo recuperan los niveles previos a la crisis económica.
- Se ponen en marcha diversas CEP con criterios claros y restrictivos de participación.
- El impulso al P&S proviene de los “grupos de pioneros” que participen en las CEP con una Europa de la seguridad a dos velocidades.
- Mejora el I+D militar por su inclusión en el programa marco Horizonte 2020 con un mayor desarrollo de capacidades de uso dual cívico-militar.

7. Se crea y potencia un Cuartel General permanente de la UE para el planeamiento y conducción de operaciones, y se establecen para los Battle Groups (BG) mecanismos de certificación y financiación, así como criterios automáticos de activación y despliegue. Esto implica acciones como:

- No es previsible que el Consejo Europeo apruebe el despliegue de uno de los BG en STBY, salvo que se establezcan criterios claros que vinculen a los Estados Miembros que participen en los mismos.
- Se elaboran Planes de Contingencia ante las situaciones de crisis para la seguridad regional.
- El nivel de ambición militar no dependerá de criterios militares sino del presupuesto disponible.

#### 4.2.2. LISTADO DE EVENTOS DEL ESCENARIO ESPAÑOL Y DE SUS ACCIONES ASOCIADAS

Los eventos seleccionados por los analistas para el escenario español fueron los siguientes:

1. No es descartable una crisis de Estado en el contexto de una crisis de modelo político, social, económico e institucional en España. Auto explicativo, no incluye acciones asociadas.

2. España permanece normativamente comprometida por igual con la PCSD de la UE y con la OTAN, aunque se decanta progresivamente por la primera por las preferencias de la opinión pública. Esto implica acciones como:

- Todas las fuerzas políticas mayoritarias y la opinión pública son europeístas y

desean un mayor papel de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa.

- El cambio del interés de Washington del Atlántico al Pacífico debilita a la OTAN.

3. Las consecuencias de la crisis económica y la deuda acumulada con la Industria de Defensa, resultado de los Programas Especiales de Armamento, lastran los presupuestos de Defensa que, con todo, se mantienen o reducen ligeramente afectando sensiblemente a la operatividad de la Fuerza. Esto implica acciones como:

- El estancamiento económico, las tensiones sociales, y los requerimientos de reducción del déficit público, hacen que el presupuesto de Defensa no recupere los niveles previos a la crisis.
- Debido a la falta de presupuesto, la fórmula de refinanciación de los Programas Especiales de Armamento no alcanza a impedir una reducción significativa de capacidades nacionales.
- Significativa disminución del tamaño de las Fuerzas Armadas españolas.

4. Se ponen en marcha políticas globales de promoción del tejido industrial español, que incluyan la reconversión de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD). Esto implica acciones como:

- Se fomentan las capacidades industriales en las que España puede jugar un papel de liderazgo.
- Se asume una mayor cuota en el mercado extracomunitario, ante lo exiguo de los presupuestos de defensa europeos.
- Menos empresas en el sector de la defensa, absorción de algunas de las existentes por grandes grupos.
- Subsidiariamente, todo el tejido tecnológico e industrial de PYMES vinculadas se resentirá. La situación empeorará mucho más antes de que comience a mejorar y la base tecnológica e industrial en el futuro será sustancialmente diferente de la que ahora conocemos.

5. Se replantea el tipo de misiones para las que deben estar preparadas nuestras Fuerzas Armadas, con una perspectiva más regional y sin compromisos de larga duración similares a los asumidos en Bosnia o Afganistán, lo que modifica el planeamiento de la defensa. Esto implica acciones como:

- Las misiones internacionales de España no repetirán el modelo de las dos últimas décadas.
- Las Fuerzas Armadas serán más limitadas y serán otros los instrumentos más activos.
- Acorde con un nuevo diseño de las misiones se verán reorientadas las capacidades militares.
- Se necesitarán capacidades con mayor peso tecnológico y menos recursos

humanos, ejércitos más reducidos, mejor equipados, más flexibles y mucho más polivalentes.

6. España mantiene su nivel actual de participación y compromiso tanto con la PCSD de la UE como con la OTAN. Auto explicativo, no incluye acciones asociadas.

### 4.3. Elaboración de los cuestionarios

En el caso del escenario europeo, el número total de escenarios posibles es el resultado de la combinación de la existencia o no existencia de los mencionados siete eventos, dando un total de  $2^7=128$  escenarios. En el caso del escenario español el número de eventos es de seis, por tanto el número total de escenarios es de  $2^6=64$ .

A los expertos no se les consulta por la totalidad de los escenarios, sino que se seleccionan aquellos más representativos y se validan mediante procedimientos lógico-algorítmicos de forma que se tenga certeza de que no existen escenarios de alta posibilidad de ocurrencia que no hayan sido consultados. La fase de consulta se desarrolló en dos subfases:

- En la primera se consultó a los expertos sobre la posibilidad de existencia de 15 escenarios para cada uno de los ámbitos, europeo y español.
- En la segunda consulta se seleccionaron otros 15 escenarios, teniendo en cuenta aquellos eventos que han estado presentes en los escenarios de la primera subfase.

Por tanto, se consultó a los expertos sobre un total de 30 escenarios, frente a los 15 de 2010 y los 20 de 2011. La consulta se llevó a cabo nuevamente on-line y consistió en recabar la opinión de cada experto sobre la probabilidad, expresada en lenguaje natural desde “Muy Alta” hasta “Muy Baja”, de que en el horizonte de 2020 se produjese la combinación de eventos contemplada en cada escenario.

Como “Anexo III” se incluye el detalle de los 30 escenarios seleccionados para cada ámbito, con los eventos incluidos en cada uno de ellos, así como la probabilidad de ocurrencia indicada por los expertos para cada uno de ellos.

De las encuestas se obtuvo un claro y definido escenario que representa la tendencia más probable en opinión del grupo de expertos. Para validar que no existe ningún escenario de los no encuestados que presente una posibilidad más alta, se simuló la respuesta de los expertos mediante una red neuronal. Se obtuvieron de ese modo los resultados de los 98 escenarios descartados en el caso europeo y los 34 en el español y todos ellos se encuentran por debajo de los valores obtenidos para los escenarios encuestados con mayor posibilidad de ocurrencia.

## 5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

El resultado proporcionado por los especialistas en el tratamiento de la información,

tras la elaboración de las respuestas dadas por los expertos es el siguiente:

### 5.1. Escenario europeo

Tras el análisis de la información se determinó que, de los 30 escenarios europeos consultados a los expertos, un total de ocho tenían una alta probabilidad de ocurrencia (con fondo gris se muestran los eventos que se verifican en cada escenario):

	EV1 <sup>2</sup>	EV2 <sup>3</sup>	EV3 <sup>4</sup>	EV4 <sup>5</sup>	EV5 <sup>6</sup>	EV6 <sup>7</sup>	EV7 <sup>8</sup>	Peso %/000
<b>Escenario 11-2</b>	<b>X</b>	<b>X</b>						<b>27,32</b>
Escenario 12-2	X	X		X				26,23
Escenario 2-1	X			X				26,23
Escenario 12-1	X	X	X			X		24,04
Escenario 9-2	X		X		X	X		22,95
Escenario 3-2		X		X				21,86
Escenario 7-2	X			X	X			20,77
Escenario 14-2	X	X	X		X			19,67

2. El entorno geopolítico mundial es multipolar, EEUU ha desplazado el centro de gravedad de su política exterior hacia Asia-Pacífico y debilitado por tanto sus compromisos con Europa, que debe hacer frente en solitario a la inestabilidad de su vecindario inmediato.
3. Europa profundiza a pequeños pasos en su unión política dotándose de mecanismos mejorados en el ámbito de la PCSD.
4. Disminución de las dimensiones de las Fuerzas Armadas en el mundo occidental a escala nacional por debajo de los niveles exigidos para las misiones y objetivos que se dan a las mismas.
5. Se mantienen los problemas de concertación entre la OTAN y la UE fruto de sus diferentes perspectivas y miembros, aunque mejora la relación entre ambas y la eficiencia de sus actuaciones.
6. Se potencia la Agencia Europea de Defensa en el contexto de una política de fomento del desarrollo industrial y tecnológico mientras se impulsa la reconversión de las industrias de Defensa a nivel europeo compatible con la cooperación transatlántica con las empresas estadounidenses
7. Los presupuestos de Defensa no superan los niveles previos a la crisis, pero la puesta en marcha de diversas CEP, con criterios restrictivos de participación, impulsa las iniciativas paneuropeas.
8. Se crea y potencia un Cuartel General permanente de la UE para el planeamiento y conducción de operaciones, y se establecen para los Battle Groups (BG) mecanismos de certificación y financiación, así como criterios automáticos de activación y despliegue.

El escenario más probable es el 11-2. Del estudio de estos ocho escenarios “futurables” (futuros probables) se pueden extraer una serie de conclusiones para el horizonte temporal 2020:

- El evento 1 se cumple en todos menos uno de estos escenarios, incluyendo los cinco con mayor probabilidad de ocurrencia. Por tanto, se habría confirmado el giro de EEUU hacia el Asia-Pacífico, y Europa tendrá que afrontar en solitario las crisis de seguridad en su vecindario inmediato.
- El evento 2 se cumple en cinco de los escenarios, incluyendo los dos con mayor probabilidad de ocurrencia. Por tanto, la PCSD progresaría en pequeños pasos, usando la Colaboración Estructurada Permanente para el desarrollo de capacidades, tomando las decisiones por mayoría cualificada y con diferentes velocidades por grupos de países.

- El evento 3, el único negativo para el desarrollo del P&S, sólo se cumple en tres escenarios, ninguno de ellos de los de mayor probabilidad de ocurrencia. En todo caso es necesario evitar que la UE pueda llegar a carecer de las capacidades de gestión de crisis necesarias en el nuevo entorno estratégico.
- El evento 4 se cumple en cuatro escenarios, incluyendo dos de los tres con mayor probabilidad de ocurrencia. Por tanto, es muy posible que la relación OTAN-UE, si bien no será óptima, al menos mejorará la eficiencia de sus actuaciones. Debería pues considerarse a su vez el escenario 12-2 que junto a los eventos 1 y 2 incorpora el evento 4.
- Los eventos 5 y 6, relativos a la potenciación de la EDTIB y la EDA, y a dotar a la PCSD de los recursos financieros necesarios, sólo se cumplen en tres y dos escenarios respectivamente, que, a su vez, son los de menor probabilidad de ocurrencia.
- El evento 7, identificado como una deficiencia clave de la PCSD, no se cumple en ninguno de los escenarios. Por tanto, la UE carecería de un Cuartel General permanente y de criterios claros y preestablecidos para el despliegue de los BG.

## 5.2. Escenario español

Tras el análisis de la información se determinó que de los 30 escenarios para España, consultados a los expertos, un total de cinco tenían una alta probabilidad de ocurrencia (con fondo gris los eventos que se verifican en cada escenario):

	EV1 <sup>9</sup>	EV2 <sup>10</sup>	EV3 <sup>11</sup>	EV4 <sup>12</sup>	EV5 <sup>13</sup>	EV6 <sup>14</sup>	Peso %/000
<b>Escenario 1-2</b>			<b>X</b>				<b>30,60</b>
Escenario 12-1		X	X				26,23
Escenario 3-2			X	X	X		25,14
Escenario 6-2		X	X		X		21,86
Escenario 2-2			X		X	X	19,67

9. No es descartable una crisis de Estado en el contexto de una crisis de modelo político, social, económico e institucional en España.
10. España permanece normativamente comprometida por igual con la PCSD de la UE y con la OTAN, aunque se decanta progresivamente por la primera por las preferencias de la opinión pública.
11. Las consecuencias de la crisis económica y la deuda acumulada con la Industria de Defensa, resultado de los Programas Especiales de Armamento, lastran los presupuestos de Defensa que, con todo, se mantienen o reducen ligeramente afectando sensiblemente a la operatividad de la Fuerza.
12. Se ponen en marcha políticas globales de promoción del tejido industrial español, que incluyan la reconversión de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD).
13. Se replantea el tipo de misiones para las que deben estar preparadas nuestras Fuerzas Armadas, con una perspectiva más regional y sin compromisos de larga duración similares a los asumidos en Bosnia o Afganistán, lo que modifica el planeamiento de la defensa.
14. España mantiene su nivel actual de participación y compromiso tanto con la PCSD de la UE como con la OTAN. Auto explicativo, no incluye acciones asociadas.

El escenario más probable es el 1-2. Del estudio de estos cinco escenarios “futurables” se pueden extraer una serie de conclusiones para el horizonte temporal 2020:

- El evento 1 no se cumple en ninguno de los escenarios. Por tanto, no se prevé que España se vea sumida en una crisis de Estado que afecte a su participación en la PCSD y en las iniciativas de P&S.
- El evento 2 se cumple en dos escenarios, incluyendo el segundo con mayor probabilidad de ocurrencia. No es descartable, por tanto, que progresivamente España otorgue más peso a su contribución a la PCSD a costa de la OTAN. Habría pues que considerar el escenario 12-1.
- El evento 3 se cumple en todos los escenarios. Por tanto, se prevé que, como consecuencia de la crisis y de la deuda acumulada de los programas principales de armamento, las FFAA españolas reduzcan su entidad y capacidades.
- Los eventos 4 y 6 sólo se cumplen en un escenario. Se consideran, por tanto, poco probables tanto el refuerzo de la Base Industrial y Tecnológica española como un mantenimiento del grado de compromiso actual con la UE y la OTAN.
- El evento 5 se cumple en tres escenarios. Es previsible, por tanto, un cambio en el planeamiento por capacidades para adaptarse a nuevas misiones, más limitadas en el tiempo, con mayor peso tecnológico y menos recursos humanos.

## 6. CONCLUSIONES Y POLÍTICAS FACILITADORAS

### 6.1. Escenario europeo

De entrada, parece existir unanimidad en el diagnóstico sobre el entorno estratégico en el que se desarrollarán las iniciativas de P&S en el horizonte de 2020: el eje geopolítico mundial se habrá desplazado del Atlántico al Pacífico con un cambio de prioridades para EEUU que, unido a una tendencia aislacionista después de una década de intervenciones en el exterior, hará que se desentienda en cierto grado de la seguridad de Europa.

Por tanto, y dado que la inestabilidad en el vecindario inmediato de la UE no va a desaparecer (más bien al contrario), Europa tendrá que asumir una responsabilidad mayor en el mantenimiento de su seguridad, para lo que precisa de las adecuadas capacidades civiles y militares de gestión de crisis. Es decir, que con independencia de que los restantes eventos permitan o no lograrlas, y de su carácter favorable o desfavorable para los intereses europeos, no cabe duda de que el cumplimiento del evento 1 promueve el desarrollo de las iniciativas de P&S.

Precisamente, los eventos 5 y 6 son clave para que la UE esté en condiciones de asumir esa responsabilidad. Dado que no se verifican en los escenarios con mayor probabilidad de ocurrencia, las acciones asociadas que contribuyen a su cumplimiento son una referencia básica a la hora de establecer el plan de acción que nos conduzca desde la situación actual hacia el escenario “futurido” (el preferido de entre los “futurables”)

en 2020, tanto más por cuanto su no-cumplimiento contribuiría al cumplimiento del negativo evento 3.

Con respecto al evento 4, una mayor coordinación y eficacia en las relaciones OTAN-UE contribuirían a optimizar los esfuerzos de obtención de capacidades, en particular, si se armonizan los requerimientos de la “Smart Defence” de la OTAN y el P&S de la UE. No obstante, esa optimización sería aún mayor en un nuevo marco de cooperación bilateral EEUU-UE en el ámbito de la seguridad y la defensa, que supondría una progresiva pérdida de relevancia para la OTAN como la conocemos hoy en día.

Por último, y aunque el estudio prospectivo determina una baja probabilidad de ocurrencia del evento 7, al haber sido identificado por los expertos como un desarrollo clave para la eficacia de la PCSD, sus acciones asociadas deben ser consideradas en el mencionado plan de acción para minimizar los perjuicios de su no cumplimiento en el horizonte de 2020.

Se puede, pues, afirmar que en el escenario futuro no destacan de manera positiva grandes avances en materia de articulación de un sistema de defensa europeo pero, por otro lado, tampoco se obstaculiza de manera absoluta la creación del mismo; más bien se avanza en esa línea pero “a pequeños pasos”. Ese es el panorama que muestra el escenario con mayor probabilidad de ocurrencia, el II-2 con los eventos 1 y 2, y también el I2-2, que suma a los anteriores el evento 4, que pone de manifiesto la continuidad de la UE y la OTAN al tiempo que incide en la mejora y eficiencia de sus relaciones.

Procede, pues, la valoración de si esos “pequeños pasos” van a ser suficientes para alcanzar el nivel adecuado en lo referente a la articulación de los mecanismos de la defensa a nivel europeo en un plazo razonable o si, por el contrario, las amenazas ante las que se encuentra Europa pueden materializarse antes de alcanzar y consolidar el concepto integrado de Defensa Europea.

En conclusión, se considera necesario incidir en las siguientes políticas facilitadoras de la situación final deseada, esto es, de la situación más favorable de entre las probables, en el horizonte temporal 2020:

- Subrayar ante las opiniones públicas de los Estados miembros que Europa no puede seguir confiando en medios ajenos para garantizar su propia seguridad, no sólo *per se*, por la necesaria autonomía de la defensa, sino también porque los intereses de la UE se irán separando progresivamente de los específicos de EEUU.
- Acometer un claro diagnóstico de los riesgos y amenazas de nuestro entorno, de cómo la Unión debe afrontarlos de un modo conjunto, y de las herramientas de que se debe dotar para hacerlo, por medio de una revisión a fondo de la Estrategia Europea de 2003.
- Traducir los grandes planteamientos marco en objetivos concretos y limitados

para el desarrollo de la PCSD de modo que los máximos establecidos por el Tratado de Lisboa se vayan alcanzando progresiva y constantemente, también en el ámbito de la obtención de capacidades.

- Otorgar un peso fundamental a la figura de la CEP, como principal herramienta de materialización del concepto P&S. Para ello, impulsar un grupo de pioneros que implementen una primera Cooperación para probar su aplicabilidad.
- Potenciar progresivamente la EDA, pero más como una agencia proveedora de servicios a los Estados miembros que se embarquen en iniciativas de P&S que como un órgano directivo y de control, papel no respaldado por las naciones.
- Imponer la trasposición de la normativa comunitaria sobre industria de defensa a las legislaciones nacionales, siendo conscientes de la dificultad de fortalecer la EDTIB desde la Comisión y de que los presupuestos de defensa no crecerán.
- Crear un marco bilateral de cooperación en materia de seguridad y defensa entre la UE y EEUU, en el que la OTAN diluya progresivamente algunas de sus competencias como la estandarización de equipos y procedimientos.

## 6.2. Escenario español

De entrada, de la opinión de los expertos se deriva un panorama pesimista con respecto a la situación de España en los ámbitos relacionados con las iniciativas de P&S. Aunque a nivel general no se prevea una crisis de Estado, a nivel de seguridad y defensa parece existir unanimidad en que la combinación de la crisis económica, la reducción del presupuesto de Defensa y la deuda acumulada por los grandes programas de armamento afectarán a las capacidades y entidad futura de las FFAA.

Dado que España no sólo tiene compromisos multilaterales en el marco de la OTAN y de la UE, sino que además tiene amenazas no-compartidas con sus aliados, es perentoria la necesidad de adoptar medidas que minimicen el impacto del evento 3, que es precisamente el único que se verifica en el escenario con mayor probabilidad de ocurrencia, el 1-2.

También procede contemplar el escenario 12-1 compuesto de los eventos 2 y 3, ya que, en opinión del grupo de expertos, alcanza también una alta posibilidad de materializarse, especialmente por los valores relativos obtenidos del módulo de inferencia borrosa. El adoptar las acciones asociadas al evento 2, priorizando la actuación de España en la UE frente a la OTAN, es una forma inmediata de minimizar el impacto del evento 3, algo plausible tanto por las preferencias europeístas de la población como por la previsible pérdida de relevancia de la OTAN mencionada en el epígrafe anterior.

Otra opción sería el cumplimiento del evento 4 y de sus acciones asociadas, orientadas a la reconversión y fortalecimiento de la BITD española pero, como se concluye del estudio prospectivo, no es previsible que eso ocurra. Por tanto, la industria española de defensa podría sufrir una sustancial remodelación perdiendo drásticamente capacidades,

lo que afectará no sólo a la economía relacionada con este sector y a sus puestos de trabajo, sino también al mantenimiento de las capacidades militares que permitan actuar en defensa de los cometidos propios en materia de preservación de la soberanía nacional.

Volviendo al escenario 12-1 y al evento 2, es evidente que si España se muestra decidida a mantener sus compromisos hacia la UE en materia de defensa, y esa tendencia se mantiene a lo largo del tiempo, influirá de manera positiva en la adecuación de los presupuestos de defensa para alcanzar determinadas posiciones a nivel europeo. Desgraciadamente, la cuestión no solamente se limita a la mejora de los presupuestos de defensa, ya que el posicionamiento dentro del P&S europeo requiere de un planeamiento a nivel estratégico que posicione el tejido industrial español dentro de la industria de defensa europea, potenciando la economía española en este sector y que además alinee a la opinión pública de manera favorable, todo lo cual puede resultar de una ambición desmedida.

Por todo ello, se considera que la alternativa más viable para afrontar las consecuencias de este escenario pesimista es el cumplimiento del evento 5, cuyas acciones asociadas recaen en el ámbito, sobre todo, del Estado Mayor de la Defensa (EMAD): nuevos modelos de misiones internacionales, reorientación de capacidades militares y del peso relativo de los componentes terrestre-naval-aéreo, y más peso de la tecnología frente al recurso de personal.

En conclusión, se considera necesario incidir en las siguientes políticas facilitadoras de la situación final deseada, esto es de aquella situación más favorable de entre las probables, en el horizonte temporal 2020:

- Intentar mantener un núcleo de capacidades militares clave y la base industrial de la defensa necesaria para su obtención a nivel nacional, ante la existencia de amenazas no-compartidas con nuestros aliados.
- Optimizar, por vía del planeamiento operativo del EMAD, el empleo de los limitados recursos materiales disponibles de modo que se minimice el impacto negativo de su evidente insuficiencia.
- Priorizar la PCSD de la UE como el marco de actuación de España en el ámbito internacional, en coordinación con sus aliados, con respecto a otros marcos como la OTAN o incluso Naciones Unidas.

## 7. TRABAJOS FUTUROS.

El objetivo de los estudios prospectivos no es otro que el de analizar el futuro con la intención de influir en él. Por tanto, cuanto mayor sea el número de variantes de estudio que se hagan sobre el ámbito analizado, mejor será la información que se obtenga para poder tomar decisiones de carácter estratégico.

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, la primera “tormenta de ideas” con los expertos tenía como objetivo principal la identificación de los eventos clave para el desarrollo de las iniciativas de P&S de la UE en el horizonte temporal de 2020, agrupados en una serie de ámbitos seleccionados por los analistas del IEEE con los que se pretendía cubrir las variables clave que configuran el objeto de estudio.

Ese objetivo se cumplió con la selección de siete eventos para el escenario futuro europeo y de seis eventos para el escenario futuro español, con los que los especialistas en el tratamiento de la información confeccionaron los cuestionarios para la nueva consulta a los expertos. Pero, además la cantidad y calidad de las respuestas permitió hacer un diagnóstico preciso de la situación actual de la PCSD y de las medidas a adoptar para potenciarla.

En consecuencia, en esa fase del estudio se elaboró un listado de acciones prácticas y medidas normativas a adoptar (incluido en el Anexo II), de modo que en el mencionado horizonte temporal se alcanzase un escenario ideal para el desarrollo de las iniciativas de P&S. No obstante, ese listado de medidas, por otra parte claramente identificadas en múltiples documentos oficiales de la UE y de los *think-tanks* europeos, no deja de ser un ejercicio de voluntarismo en un intento de alcanzar un escenario irrealizable en la práctica.

Por el contrario, en la prospectiva, en lugar de plantear un escenario ideal que pudiera ser inalcanzable, se contempla todo el abanico de escenarios posibles (futuribles), se identifican los de mayor probabilidad de ocurrencia (futurables), y se selecciona aquél que es más favorable (futurido) para la evolución del objeto de estudio. Además, a esta característica común a todos los estudios prospectivos, los realizados por el IEEE añaden el valor de ser realizados con técnicas innovadoras de tratamiento de datos.

En consecuencia, en el anterior epígrafe se han formulado las políticas facilitadoras del escenario más favorable en el ámbito español y contribuirían a alcanzar el escenario más favorable en el ámbito europeo, pero evitando proponer las acciones que contribuirían a eventos que, tras el estudio prospectivo, se concluye que no se producirán en el periodo considerado.

Cualquier ejercicio de prospectiva que intenta vislumbrar un escenario futuro debería validarse a lo largo del tiempo. Esta validación debería realizarse periódicamente, de manera que se analice si las circunstancias en base a las cuales se ha desarrollado el ejercicio permanecen. En el caso de que varíen, debería realizarse un nuevo análisis.

Quedaría pendiente así el seguimiento de los distintos escenarios una vez que hayan sido realimentados con su evolución real optimizando así la labor de planeamiento a través de las herramientas proporcionadas por la planificación estratégica.

## EL MÉTODO

### 1. EL MÉTODO BASADO EN AGENTES

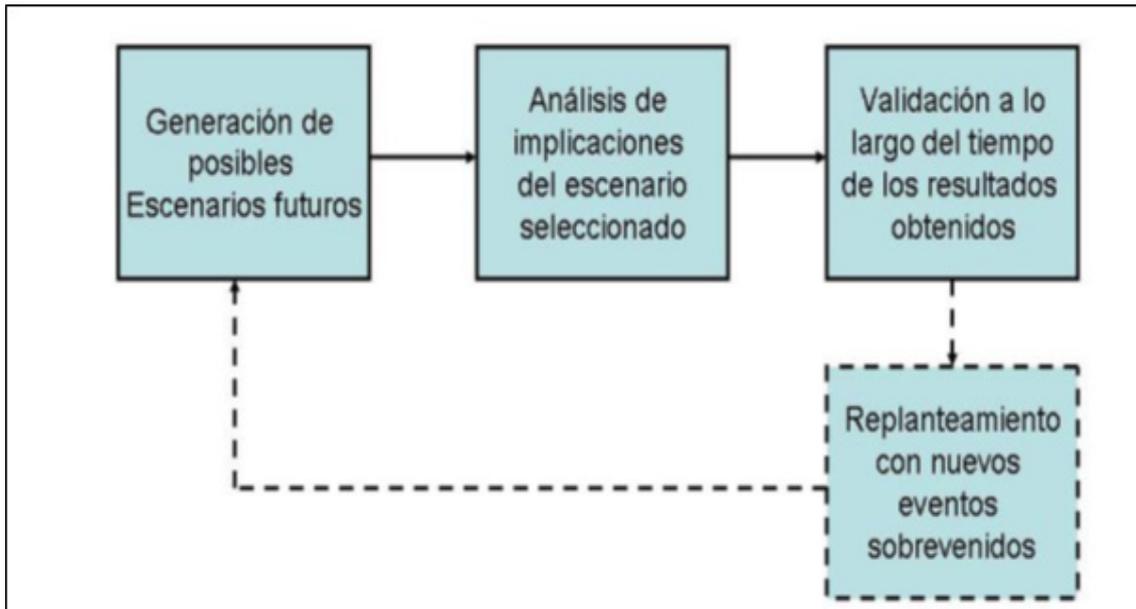
El proyecto del IIEEE presenta un modelo de planeamiento que, sin perder el objetivo para el que se aplican las técnicas prospectivas, pretende salvar las dificultades que desde el punto de vista formal, presenta los actuales métodos de planificación estratégica. El método que se va a aplicar tiene un fundamento científico-tecnológico descrito en profundidad en la obra “Una solución a la planificación de operaciones para la defensa basada en agentes inteligentes”, publicada por el Ministerio de Defensa en 2007 con ISBN 978-84-9781-473-7.

### 2. CICLOS DE VALIDACIÓN

Con el proceso de generación de posibles escenarios futuros se explora el conjunto de escenarios que, en opinión de un grupo de expertos, podrían ocurrir como consecuencia del desarrollo de eventos específicos.

Una vez obtenido el escenario que se cree más probable, se analizan sus implicaciones o influencias con escenarios colaterales o globales. Todos los escenarios se generan en virtud de unos eventos internos directos y de sus relaciones con escenarios colaterales cuya evolución pueden influir o alterar la consecución del escenario objeto de estudio.

Aunque el método prospectivo basado en escenarios se plantea dentro de un horizonte temporal a medio o largo plazo, es necesario validar la concordancia entre el escenario generado y el escenario que se produce en la realidad. A tal efecto, se plantea la necesidad de realizar un seguimiento de la evolución de los eventos que se consideran clave en la formación del escenario. En el caso de que la situación varíe a lo largo del tiempo, se hace necesario replantear nuevamente el problema bajo el enfoque en el que se incluyan los nuevos eventos sobrevenidos.



### 3. FASES DEL MÉTODO

El objetivo del método prospectivo basado en agentes no es otro que el de hacer asequible en tiempo y coste el procesamiento de la opinión de expertos dentro del planeamiento estratégico. Pretende ser una herramienta ágil que, de la mano del gestor-estratega, permita obtener información donde apoyar sus decisiones. De esta manera, podrá actuar de forma activa y justificada sobre el complejo proceso de modelado de los escenarios futuros.

Las fases del método empleado se resumen a continuación:

#### 3.1. Selección del ámbito y del horizonte temporal

Definición del objetivo del trabajo de prospectiva, en el que se fija el tema objeto de estudio. Si fuera necesario, en esta fase se precisa igualmente el horizonte temporal al que se refiere el estudio.

#### 3.2. Determinación de participantes y perfiles de trabajo

Tres son los perfiles diferenciados del personal participante en este tipo de estudio: los analistas, los expertos y los especialistas en el tratamiento de la información.

- Los analistas deciden el ámbito y el objetivo, elaboran la consulta y analizan sus resultados. Así, su cometido es seleccionar los eventos que pueden formar parte de los escenarios, formular las consultas y confeccionar los cuestionarios,

así como y muy especialmente, realizar un análisis estratégico de la información que se obtenga tras la realización de las consultas.

- Los expertos poseen el conocimiento y responden a la consulta realizada por el grupo de analistas. Su labor no es otra que la de contestar, en base a su experiencia e intuición, a los cuestionarios elaborados por el grupo de analistas.
- Los especialistas en el tratamiento de la información facilitan la forma de realizar la consulta, elaboran los datos mediante métodos específicos y proporcionan resultados para que sean analizados por el grupo de analistas.

### 3.3. Selección del grupo de expertos

En el grupo de expertos reside el conocimiento. Este conocimiento se encuentra de manera aislada en cada uno de ellos. Los expertos deben conocer con profundidad el ámbito sobre el que van a ser consultados y tener una actitud prospectiva. La selección de los componentes del grupo se lleva a cabo por el organismo impulsor del estudio, auxiliado por el grupo de analistas.

Los expertos que han participado en el estudio han sido los siguientes:

- Arturo Alfonso Meiriño
- José Carlos De La Fuente Chacón
- Juan Carlos Villamía Ugarte
- Ignacio Horcada Rubio
- José María Terán Elices
- Juan Antonio Castillo Mesete
- Francisco J. Ruiz González
- Emilio Fajardo Jimena
- Iñigo de la Puente Mora-Figueroa
- Enrique Mora Benavente
- Constantino Méndez Martínez
- Antonio Fonfría Mesa
- Bernardo Navazo
- Mercedes Guinea Llorente
- Eduardo Serra Rexach
- Nicolás Sartorius Álvarez
- Jordi Marsal Muntala

- Félix Arteaga Martín
- Carlos Westendorp Cabeza
- Santos Castro Fernández
- Carlos Fernández Arias
- Guillermo López Maclellán
- Juan Díez Nicolás
- José Luis Orts Pales
- Juan Manuel García Sieiro
- Álvaro De Vasconcelos
- Juan Martín Villalón
- Ricardo Torrón Durán
- Jesús Argumosa Pila
- Luis Peral Fernández
- José Carlos Ayuso Elvira
- Vicente López-Ibor Mayor
- Emilio Sánchez de Rojas Díaz.

### 3.4. Selección de eventos

Para poder confeccionar los cuestionarios del estudio, el primer proceso, y uno de los más importantes, es la elección de los eventos que conformarán dichos cuestionarios. Para satisfacer este objetivo, en esta ocasión y a diferencia de otros años, se realizó una consulta basada en técnicas de “tormenta de ideas” con el propósito de que fueran los expertos los que facilitasen la información necesaria para la determinación de los posibles escenarios que en el ámbito del “Pooling and Sharing” podrían darse tanto en España como en la Unión Europea, así como de las políticas facilitadoras para alcanzar el escenario más deseado de entre los probables.

Para una correcta selección de eventos, éstos han de ser independientes unos de otros y deben ser un número reducido, de manera que permitan generar un número de escenarios computacionalmente manejable. Dichos eventos han sido propuestos en texto libre por el conjunto de expertos para cada uno de los ámbitos definidos por los analistas del IEEE.

Una vez que los expertos realizaron esta labor a través de los formularios digitales desarrollados por TECNALIA, los analistas del IEEE discernieron y seleccionaron aquellos que consideraron más relevantes a la hora de definir el escenario futuro, dentro del horizonte 2020 y para las iniciativas de P&S.

La forma de extracción del conocimiento de los expertos se realiza mediante la consulta a través de cuestionarios. Los cuestionarios han de ser intuitivos en su comprensión y fáciles de contestar. Los cuestionarios son normalmente confeccionados por el grupo de analistas con la supervisión de los especialistas en el tratamiento de la información.

### 3.5 Confección de cuestionarios

Superada la fase anterior, la forma de extracción del conocimiento de los expertos se realiza mediante la consulta a través de cuestionarios. Los cuestionarios han de ser intuitivos en su comprensión y fáciles de contestar, requisitos que consideran alcanzados en este caso.

### 3.6. Realización de la consulta

La corporación tecnológica TECNALIA desarrolló un entorno web para la consulta on-line a los expertos. Son innumerables las ventajas que presenta este sistema entre las que se encuentran la comodidad del experto para responder desde cualquier punto con conexión a la red y la recepción inmediata de sus respuestas para su posterior procesamiento.

En la página principal del sitio web, el Gral. Director del IEEE presenta el proyecto. Posteriormente, se comenta brevemente el funcionamiento del cuestionario digital y el experto tiene acceso a los cuestionarios de cada ámbito (español y europeo).

En esta fase, a los expertos no se les consulta por la totalidad de los escenarios, sino que se seleccionan aquellos más representativos y se validan mediante procedimientos lógico-algorítmicos de manera que se tenga certeza de que no existen escenarios de alta posibilidad de ocurrencia que no hayan sido consultados.

A tal efecto, la fase de consulta se desarrolla en dos subfases. En la primera se consulta a los expertos sobre la posibilidad de existencia de quince escenarios para cada uno de los ámbitos, europeo y español. En la segunda consulta se tiene en cuenta el resultado de la primera, y se seleccionan nuevamente otros quince cuestionarios, esta vez teniendo en cuenta aquellos eventos que en opinión de los expertos han estado presentes en los escenarios de la primera subfase.

Para facilitar el acceso al entorno web, al inicio de cada una de las subfases se realizó el envío de un enlace personalizado a cada experto que permitía registrar sus respuestas en el sistema sin necesidad de darse de alta. La respuesta a cada uno de estos cuestionarios por parte de los expertos consiste en calificar su posibilidad de ocurrencia en el año 2020 como Muy Alta, Alta, Media, Baja o Muy Baja.

### 3.7. Procesamiento cualitativo de datos

Una vez respondidos los cuestionarios, se procede a analizar los datos recibidos con el objetivo de convertirlos en información que permita generar escenarios futuribles. En

el estudio de los datos se establecen tres etapas claramente diferenciadas:

- Agrupación de respuestas alrededor a la mediana:

La primera comprobación de la bondad del método consiste en analizar la tendencia de las respuestas alrededor de un valor central. Del primer análisis de las respuestas de los expertos, se desprende que la respuesta grupal es coherente en la mayoría de los cuestionarios toda vez que la tendencia en la respuesta suele seguir una distribución normal siguiendo una función de tipo gaussiano. Una distribución diferente en la que no existiese este tipo de agrupación supondría que la pregunta puede tener una interpretación ambigua o que no esté bien formulada. Merece reseñarse que no se detecta ninguna respuesta individual de carácter anómalo.

- Generación de las reglas de las que emanan los escenarios futuribles:

El primer paso para procesar los datos consiste en convertir las respuestas de los expertos en reglas. El conjunto de eventos que componen el posible escenario forman el antecedente de la regla, mientras que la posibilidad de que este escenario se materialice es el correspondiente consecuente. Por lo tanto, por cada uno de los cuestionarios habrá cinco posibles respuestas. A partir de los 30 cuestionarios y teniendo en cuenta sus cinco posibles respuestas, se obtendrá un total de 150 reglas para cada uno de los ámbitos (europeo y español).

- Ponderación de las reglas:

Del conjunto de las 150 reglas de cada ámbito (europeo y español), habrá un número determinado de ellas que han sido seleccionadas por los expertos; otras, muy probablemente, no acumulen ninguna respuesta. Las reglas se ponderan según el número de veces que hayan sido seleccionadas por los expertos. Del conjunto de reglas se eliminan todas aquellas que no hayan sido elegidas por los expertos. El índice de ponderación por regla se calcula mediante la relación entre el número de veces que ha sido seleccionada y el total de reglas válidas.

### 3.8. Procesamiento cuantitativo de datos

Tras la verificación del resultado de la consulta mediante técnicas cualitativas, se procede a procesar los datos con el objetivo de obtener información relevante que aúne la información suministrada por los expertos.

#### 3.8.1. CREACIÓN DE UN MÓDULO DE INFERENCIA BORROSA

A diferencia del método Delphi, el método basado en agentes utiliza la opinión de los expertos suministrada individualmente para fundirla con el resto de las opiniones del grupo con posterioridad. Aquellas reglas o escenarios seleccionados por un mayor número de expertos recibirán un coeficiente de ponderación mayor.

El módulo de inferencia borrosa permite cuantificar la respuesta del conjunto de expertos con respecto a cada uno de los quince cuestionarios. Los valores cuantificados

que se obtienen se expresan de manera relativa al conjunto total de escenarios reflejados en los cuestionarios. De esta manera, una determinada regla tendrá más incidencia cuanto mayor sea el número de expertos que la han seleccionado y se cuantificará de manera relativa al total de reglas.

### 3.8.2. EXTRAPOLACIÓN MEDIANTE UN AGENTE CLASIFICADOR

La utilización de un agente clasificador tiene como objetivo la extrapolación del conocimiento extraído a los expertos con la intención de generar respuestas al resto de los posibles escenarios que no han sido consultados. El agente clasificador es entrenado en base a la opinión suministrada por el grupo de expertos.

Una vez obtenido el agente, se carga dentro de una aplicación informática que permite consultar sobre la posibilidad de materialización de cualquier escenario o realizar el estudio de aquellos escenarios cuya posibilidad de materialización sea más elevada.

### 3.9. Análisis de la información

Los analistas deberán estudiar los resultados obtenidos tras la elaboración de la información correspondiente determinando los escenarios posibles en el plazo establecido, escogiendo uno de los futuros posibles como preferido y determinando las políticas para pasar de uno a otro. También se analizará la coherencia de resultados, las posibles causas y sus correspondientes efectos.

### 3.10. Análisis de inferencias del entorno. Nueva consulta a expertos

Una vez obtenido el objetivo de la consulta, se puede enlazar el escenario obtenido con otros eventos de carácter global que puedan influir sobre el posible escenario futuro o un escenario deseado. Este proceso puede dar lugar a una nueva consulta al grupo de expertos repitiéndose las fases 5 – 9 del método. En esta ocasión, no fue necesaria una nueva consulta.

### 3.11. Validación de resultados

Dependiendo del horizonte temporal de la consulta, los resultados del estudio podrán ser validados por comparación con la situación real a corto, medio o largo plazo. No obstante, no hay que olvidar que el futuro evoluciona de manera continua y que no está exento de aparición de nuevos eventos no tomados en cuenta a la hora de iniciar el estudio. Por tal motivo, el método de aplicación ha de ser dinámico, de manera que se analice la evolución del escenario a corto plazo y se puedan generar variantes y nuevas consultas al grupo de expertos a la vez que se modela el futuro.

## ESCENARIOS EUROPEOS CALIFICADOS CON POSIBILIDAD “ALTA” DE OCURRENCIA

(los valores 0 y 1 representan la ausencia o presencia del evento en el escenario)

	EV1	EV2	EV3	EV4	EV5	EV6	EV7	CALIFICACIÓN	% Votos Absoluto	% Votos Acumulado	Peso <sup>º</sup> /000
Cuestionario2-1	1	0	0	1	0	0	0	Alta	59,36	75,00	26,23
Cuestionario12-1	1	1	1	0	0	1	0	Alta	40,63	68,75	24,04
Cuestionario3-2	0	1	0	1	0	0	0	Alta	55,17	68,97	21,86
Cuestionario7-2	1	0	0	1	1	0	0	Alta	58,62	65,52	20,77
Cuestionario9-2	1	0	1	0	1	1	0	Alta	24,14	72,41	22,95
Cuestionario11-2	1	1	0	0	0	0	0	Alta	44,83	86,21	27,32
Cuestionario12-2	1	1	0	1	0	0	0	Alta	51,72	82,76	26,23
Cuestionario14-2	1	1	1	0	1	0	0	Alta	44,83	62,07	19,67

## ESCENARIOS ESPAÑOLES CALIFICADOS CON POSIBILIDAD “ALTA” DE OCURRENCIA

	EV1	EV2	EV3	EV4	EV5	EV6	CALIFICACIÓN	% Votos Absoluto	% Votos Acumulado	Peso <sup>º</sup> /000
Cuestionario12-1	0	1	1	0	0	0	Alta	59,38	75,00	26,23
Cuestionario1-2	0	0	1	0	0	0	Alta	55,18	96,55	30,60
Cuestionario2-2	0	0	1	0	1	1	Alta	34,48	62,07	19,67
Cuestionario3-2	0	0	1	1	1	0	Alta	72,41	79,31	25,14
Cuestionario6-2	0	1	1	0	1	0	Alta	55,17	68,97	21,86

### ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DE LOS EXPERTOS SOBRE EL ENTORNO DEL “POOLING & SHARING” DE LA UNIÓN EUROPEA

El detalle de las respuestas obtenidas y los distintos campos de conocimiento de los expertos permiten, además de ese objetivo primario de determinar los eventos para el estudio prospectivo sobre el escenario futuro del P&S, realizar un examen en profundidad del estado actual de la cuestión.

#### I. ÁMBITO I: ENTORNO POLÍTICO Y NORMATIVO.

En este ámbito se interrogó a los expertos sobre las tendencias políticas o normativas para determinar qué compromisos con la UE son vinculantes, cuáles son negociables, y qué obligaciones exclusivamente nacionales, relacionadas con las amenazas no compartidas, deben ser conciliadas con aquellos. Algunas referencias son:

- Estrategia Europea de Seguridad 2003, Informe de seguimiento de 2008, Tratado de Lisboa de la UE de 2009, Estrategia Española de Seguridad 2011, y Directiva de Defensa Nacional 2012.
- Directivas europeas del “Paquete de Defensa”: 2009/1 sobre procedimientos de adjudicación de contratos, y 2009/43/EC sobre condiciones de transferencia de productos relacionados con la defensa.

En lo relativo a las oportunidades y amenazas procedentes del entorno geopolítico mundial, los expertos destacaron la importancia del cambio de prioridades en la política de seguridad y defensa de EEUU, con el desplazamiento de su eje estratégico del Atlántico a la región Asia-Pacífico. Esto puede acarrear un debilitamiento del vínculo trasatlántico y, en consecuencia, un declive de la OTAN, lo que a su vez podría acelerar los esfuerzos integradores de la UE en el ámbito de la PESC/PCSD.

En lo relativo a las debilidades internas de la UE, la principal es la persistente crisis económica-financiera, por cuanto está creando algunas tendencias disgregadoras en la UE que pudieran afectar a su política exterior y de seguridad. En este sentido, destaca la debilidad de la moneda única, la reducción de los presupuestos de defensa, una posible tendencia hacia el proteccionismo y la renacionalización de las políticas económicas, e incluso la eventual salida del Reino Unido de la Unión.

En este ámbito se menciona específicamente la necesidad de ampliar el mecanismo “*Athena*” de financiación común de la PCSD, para que incluya las actividades

preparatorias y de despliegue, repliegue y recuperación de las fuerzas movilizadas, independientemente de las naciones que aporten las capacidades en cada caso, reduciendo al mínimo el concepto de “*costs lie where they fall*”.

Ya en lo relativo a la situación concreta de la PCSD, todos los expertos han destacado la trascendencia del Consejo Europeo que se celebrará en diciembre de 2013 dedicado monográficamente a esta cuestión, del que debería derivarse una estrategia global de política exterior y unas hojas de ruta con hitos claros para el desarrollo de esta política. Una cuestión importante es la incapacidad de acordar una nueva Estrategia de Seguridad que reemplace a la de 2003, debido a las diferencias en las culturas estratégicas de los Estados Miembros.

El principal referente normativo para emprender esos avances es la cláusula de defensa mutua del art. 42.7 del Tratado de Lisboa, que expresa que “*si un Estado es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance*”. Sin embargo, persisten las dudas sobre el alcance real de ese compromiso y la necesidad de los Estados miembros de hacer frente a amenazas no compartidas, algo especialmente relevante para España como se detallará posteriormente.

A pesar de las provisiones del Tratado de Lisboa, se constata que cada Estado-miembro sigue manteniendo su propia política de seguridad, con independencia de su tamaño y percepción de las amenazas. La experiencia de la UE -y de la OTAN- revela que los compromisos políticos y las normas se cumplen en la medida que coincidan con los intereses nacionales, dado que las decisiones en este ámbito se adoptan en el marco intergubernamental del Consejo (y no en el intragubernamental de la Comisión), y carecen por lo general de un carácter vinculante.

De entre las nuevas herramientas del Tratado, los expertos destacan las Cooperaciones Estructuradas Permanentes (CEP), que permiten formar grupos de pioneros con los países que tienen la capacidad y la voluntad de desarrollar capacidades concretas. Esto facilita el desarrollo de la PCSD a distintas velocidades, con iniciativas integradoras no a nivel de los 28 Estados miembros, sino mediante la cooperación subregional (mediterráneos, nórdicos, orientales, balcánicos...), impulsada por la crisis y la imposibilidad de obtener capacidades militares avanzadas de modo individual.

En el ámbito de la obtención de capacidades de gestión de crisis, es obligatorio para los Estados el trasponer a sus legislaciones las Directivas europeas del “Paquete de Defensa”: 2009/1 sobre procedimientos de adjudicación de contratos, y 2009/43/EC sobre condiciones de transferencia de productos relacionados con la defensa. Es también positiva la inclusión de la defensa en el próximo Programa Marco europeo de I+D, y el desarrollo y refuerzo progresivo de las competencias de la Agencia Europea de Defensa (EDA) y su cooperación con la Comisión para la creación de un espacio común europeo en materia de industria de defensa y tecnología.

En el lado negativo de la balanza, los expertos mencionan la posible resistencia de las empresas puramente nacionales a cualquier integración que suponga una rebaja de su volumen de negocio cautivo, que pueden generar conflictos de carácter jurídico-

económico entre la UE y las naciones. Para evitarlo es clave establecer compromisos claros para subsanar las carencias clave de capacidades en la Unión, principalmente con iniciativas de P&S.

Para finalizar con este ámbito, los expertos evaluaron el papel de España en la PCSD, destacando que la Directiva de Defensa Nacional 2012 indica que, en el actual escenario de crisis económica, las defensas de los Estados miembros de la UE sólo son viables y sostenibles a través de la cooperación. Tanto el Gobierno como la oposición son europeístas y, por lo tanto, con cierta voluntad de profundizar en esta área.

La visión optimista destaca que la mencionada cláusula de defensa mutua del Tratado de Lisboa se extiende, a diferencia del Art. 5 del Tratado de Washington de la OTAN, a todos los territorios de soberanía nacional, incluidos los no europeos, y que la aplicación de la cláusula es automática, no requiere acuerdo político previo, y constituye una obligación jurídica para los Estados miembros.

En contraposición, la visión pesimista insiste en la existencia para España de amenazas no compartidas con los restantes Estados miembros, que hace imposible confiar nuestra seguridad a los marcos de cooperación multinacional, en especial en el caso de la defensa de Ceuta, Melilla, y las restantes plazas de soberanía en el norte de África.

## 2. ÁMBITO 2: PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA.

En este ámbito se interrogó a los expertos sobre las eventuales implicaciones del planeamiento multinacional (Plan de Desarrollo de Capacidades 2008 de la EDA), teniendo en cuenta la necesidad de priorizar en función de los limitados recursos disponibles, con criterios como que las iniciativas multinacionales:

- Se correspondan con una carencia nacional prioritaria en el planeamiento.
- Sean más eficientes en términos de coste sobre economía de escala comparados con una posible solución nacional.
- Favorezcan la consolidación y el desarrollo de la industria de defensa nacional.
- Se puedan acoger a la figura de la “Cooperación Estructurada Permanente” contemplada en el Tratado de Lisboa de la UE.

El objetivo de la Unión en este ámbito se sintetiza en lo que el presidente del Consejo, Herman Van Rompuy, denomina las *tres claves de éxito*: priorizar las adquisiciones futuras, fortalecer la base industrial europea para que continúe siendo competitiva, y garantizar la preparación y disponibilidad de las Fuerzas Armadas.

En lo referente al entorno estratégico que sirve de base para el planeamiento, las misiones para las que deben estar preparadas las Fuerzas Armadas (FFAA) tendrán una perspectiva más regional y sin compromisos de larga duración, evitando el modelo de

las dos últimas décadas (Balcanes o Afganistán). Las FFAA serán más limitadas y serán otros los instrumentos más activos, reorientando la obtención de las capacidades militares: con mayor peso tecnológico y menos recursos humanos, fuerzas más reducidas en número pero más flexibles y polivalentes.

Por lo que respecta a los organismos de planeamiento de capacidades militares en el seno de la UE, los expertos consideran necesaria una mayor implicación del Estado Mayor de la UE en el nivel militar-estratégico para la coordinación con los sistemas de planeamiento nacionales, así como la definitiva constitución de un Cuartel General permanente de la UE en el nivel operacional. A nivel de cada Estado-miembro de la UE es previsible la racionalización del planeamiento de la defensa, conforme al modelo de planeamiento conjunto por capacidades, lo que a su vez facilita la adopción de soluciones multinacionales para la obtención de nuevos sistemas de armas.

En lo referente a las iniciativas concretas de cooperación, la combinación de una Agencia Europea de Defensa reforzada con las herramientas del Tratado de Lisboa (en especial la CEP), favorecen el desarrollo de programas conjuntos si los Estados miembros los perciben como más eficientes en términos económicos. Se asumiría así de forma generalizada el concepto de P&S, entendido éste como multipropiedad de las capacidades “*enabling*” como, por ejemplo, la flota europea de aviones de reabastecimiento. Los acuerdos serán multilaterales o, en su caso, bilaterales, como el franco-británico de 2010 (en este caso suscrito fuera del marco de la UE).

A nivel industrial, la formación y consolidación de grandes clústeres europeos (a imagen de EADS) favorecería el planeamiento de la defensa en la UE, pero es previsible la oposición de los Estados miembros a renunciar a una capacidad estratégica independiente. En estas condiciones, las empresas españolas deben elegir bien los socios (nacionales e internacionales) para poder ofrecer productos completos a las FFAA españolas y, a la vez, ser competitivos para exportar. También deben ser capaces de especializarse en nichos de alto valor añadido ya que a cada nación se le asignará algún área determinada de aportación de material y equipo y el proceso será mucho más dirigido que hasta ahora.

El planeamiento por capacidades mantendrá su vigencia en los próximos años pero con un foco mayor en la obtención de medios civiles. Se incrementarán los órganos dedicados al planeamiento civil en las crisis, conforme crece la importancia de la ciberdefensa y el uso del espacio, así como las necesidades de inteligencia.

### **3. ÁMBITO 3: NIVEL MILITAR DE AMBICIÓN DE LA PCSD.**

En este ámbito se interrogó a los expertos sobre la influencia del nivel militar de ambición de la PCSD establecido por la “Declaración del Consejo sobre refuerzo de capacidades” de 2008 para las operaciones militares PCSD:

- Para el despliegue de hasta 60.000 tropas en un máximo de 60 días, subsanar todas las carencias identificadas en el Plan de Acción de Capacidades Europeo (ECAP) de marzo de 2002.
- Para las dos operaciones principales de estabilización y reconstrucción, que impliquen el despliegue de hasta 10.000 tropas al menos dos años, nuevos conceptos como el *Battlegroup* 10.000 ó la TF 5.000.
- Para las dos operaciones de respuesta rápida, usando los *Battlegroups*, establecer criterios de uso claros y mecanismos automáticos para su activación y despliegue.
- Para la operación de emergencia de evacuación de ciudadanos de la UE en una zona de conflicto en menos de 10 días, aclarar el papel de las delegaciones nacionales y del SEAE.

Como se recuerda, la Declaración final de la cumbre franco-británica de Saint-Malo en 1998 (considerada el origen de la PESD) mencionaba la necesidad de que *“la Unión debe tener la capacidad de actuar autónomamente, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su utilización y el alistamiento para hacerlo, para responder a las crisis internacionales”*. Es decir, que la PCSD depende tanto de la disponibilidad de capacidades como de la voluntad política de usarlas pero, en general, los expertos han constatado carencias tanto en unas como en la otra.

Por una parte, la disponibilidad presupuestaria para obtener nuevas capacidades cada vez es menor como consecuencia de la crisis, aunque esto podría ser precisamente un estímulo para el desarrollo del P&S. Salvo que la situación de seguridad en el vecindario inmediato de la UE (por ejemplo en el Norte de África) se degrade hasta el punto de ser percibida por la población europea como una amenaza directa, no es previsible un apoyo popular a mayores inversiones en seguridad y defensa.

Por otra parte, el nivel militar de la PCSD se ha caracterizado por la brecha existente entre las declaraciones voluntaristas y la realidad de los compromisos de los Estados miembros. Por ello, los expertos identifican la falta de voluntad política como el principal factor limitador de la acción exterior europea y, en consecuencia, de su nivel de ambición militar. Se destacan como ejemplos:

- El limitado papel jugado en los conflictos más recientes, en especial en Libia ,donde Francia y Reino Unido dieron un paso al frente ante la incapacidad de la UE de adoptar una posición común, y la falta de dirección y guía política durante el planeamiento de la finalmente abortada operación EUFOR Libia.
- La falta de acuerdo entre los Estados miembros para la constitución del Cuartel General permanente de la UE de nivel operacional, necesidad calificada de perentoria, evidente y urgente, para que sea capaz de llevar a cabo un planeamiento y conducción de las operaciones eficaz.

En todo caso, no es previsible que la UE lance una operación militar de la magnitud prevista en el Consejo de Helsinki de 1999, por lo que las carencias del ECAP de 2002 nunca se cubrirán del todo. Por ello, es importante centrarse en el desarrollo

del concepto de los Grupos de Combate, dos de los cuales permanecen alistados en espera desde enero de 2007 pero que no han sido nunca desplegados. Para lograrlo, es clave que el Consejo establezca criterios claros de activación que vinculen a los Estados miembros. La evacuación de ciudadanos de la UE en una zona de conflicto próxima al continente europeo se estima como la situación más verosímil para el despliegue de uno de los BG en espera.

Con respecto al criterio de no-duplicación de capacidades existentes en la OTAN, los expertos mencionan la dificultad que supone que los medios y recursos nacionales asignados a la OTAN y a la PCSD sean exactamente los mismos y que, si bien los Cuarteles Generales de la OTAN son también europeos, y, por tanto, deberían estar a disposición de la PCSD, evitando inversiones adicionales especialmente en tiempos de escasez presupuestaria, en la práctica, su disponibilidad depende de la buena voluntad de actores ajenos a la UE como Estados Unidos o Turquía.

Para relanzar el nivel de ambición militar de la UE se hace necesaria la conjunción de un decidido impulso “*top-down*” político por estadistas de primera línea, junto a la efectiva construcción por bloques “*bottom-up*” en la que se vayan consolidando las bases de negociación según se vayan alcanzando acuerdos de compromiso satisfactorios (mecánica habitual de la UE). Para ello es imprescindible asumir la diferencia en las capacidades reales de los Estados miembros, a pesar de su voto en el Consejo, y los distintos niveles de compromiso hacia las misiones de la PCSD.

Como conclusión en este ámbito, una vez más el Tratado de Lisboa ofrece la solución con la Cooperación Estructurada Permanente, donde los compromisos de los Estados son evaluados e, incluso, pueden aprobarse sanciones o la expulsión en el caso de que algún partícipe no respete sus compromisos. La CEP se configura, por tanto, como un instrumento para proveer a la UE de las capacidades militares que precisa para cumplir con las misiones de seguridad que le asigna el Tratado.

#### 4. ÁMBITO 4: DISPONIBILIDAD DE RECURSOS.

En este ámbito se interrogó a los expertos bajo un punto de vista cuantitativo y cualitativo, tomando en consideración cuestiones como:

- Cantidades globales que los Estados miembros dedican a su política de seguridad y defensa, y porcentajes del PIB que representan.
- Porcentaje de las inversiones en nuevos equipos desarrollados en el marco de programas de colaboración a nivel europeo.
- Aportación de fondos a programas de I+D paneuropeos en el ámbito de la defensa.

Aunque los expertos coinciden en que para que Europa pueda ser un actor relevante en seguridad los presupuestos de defensa de los Estados miembros deberían frenar su

declive, no lo consideran probable en el actual escenario de crisis económica. La construcción de la Europa de la defensa se verá potenciada por las operaciones reales en las que se vea involucrada, utilizando herramientas adecuadas a una limitada disponibilidad de recursos como las CEP y el P&S.

Precisamente se vuelve a destacar la importancia de las CEP ya que la participación en ellas exige compromisos que pueden incluir, por ejemplo, el dedicar un porcentaje mínimo del PIB al presupuesto de defensa, así como que una parte deba asignarse a proyectos de I+D. Cualquier desarrollo de capacidades que no sea estrictamente nacional supone una optimización en el uso de los recursos financieros disponibles, como lo es una mayor financiación común de las operaciones de la UE que se aleje del mencionado concepto “*costs lie where they fall*”.

En todo caso, aunque los recursos no aumenten o incluso sigan disminuyendo, hay que tener en cuenta que por una parte las FFAA tenderán a reducir su número de efectivos, con menos cargas de personal, y que el continuo de la seguridad interior-exterior hará que se pongan a disposición de la defensa nacional muchas más capacidades civiles de gestión de crisis que en el pasado. En este concepto se engloba la autorización para acceso a fondos de I+D+i del programa marco *Horizonte 2020* a proyectos de tecnología de uso dual civil y militar.

Por último, en el caso de las potencias grandes y medias a nivel europeo, la existencia de políticas de seguridad independientes, de amenazas no compartidas y de muy distintas culturas estratégicas hace que los escasos recursos financieros sigan dividiéndose entre las iniciativas europeas y las estrictamente nacionales, mientras que la especialización de los países más pequeños no es del todo aceptada.

## **5. ÁMBITO 5: BASE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICA EUROPEA DE LA DEFENSA (EDTIB).**

En este ámbito se interrogó a los expertos sobre los eventos que afectan a la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa Europea (EDTIB), como por ejemplo:

- Formación por sectores de grandes clústeres empresariales respaldados por una red de pequeñas y medianas empresas distribuidas a lo largo de todos los Estados miembros.
- Desarrollo y preservación de capacidades industriales clave en Europa, disminuyendo la dependencia de suministradores ajenos, de modo que la UE mejore la seguridad del abastecimiento.
- Implementación de la estrategia de I+D aprobada en 2008, alcanzando el objetivo del 2% del presupuesto para investigación, aumentando las sinergias entre la Comisión y la EDA en tecnologías de uso dual.

En opinión de los expertos, es posible distinguir tres niveles de colaboración industrial con distintos efectos en la industria de la defensa; la no colaboración, de manera que cada país mantiene para sí aquellas capacidades irrenunciables, para lo que requiere de un desarrollo de su industria suficientemente elevado; la colaboración que no suponga depender por completo de los socios, creando un conjunto o *pool* de capacidades con grados de colaboración industrial elevados pero manteniendo las propias; y el establecimiento de un mayor grado de dependencia entre los socios a través de la especialización industrial y el aprovechamiento del respectivo *know-how*. En general, los factores que pueden estimular la consolidación de una industria de defensa en Europa, altamente fragmentada y nacionalizada, pueden ser los siguientes:

- Liderazgo del Consejo para acordar una nueva Estrategia de Seguridad con objetivos concretos, un nuevo nivel de ambición realista y un presupuesto común. La aplicación del concepto de P&S estará orientado inicialmente al desarrollo de ciertas capacidades críticas, dónde la puesta en común de requisitos sea sencilla, pero para consolidar una EDTIB tecnológicamente avanzada y competitiva el único camino es sumar capacidades nacionales mediante consorcios industriales internacionales.
- Obligada reconversión de las industrias de defensa nacionales, actualmente sobredimensionadas, mediante una política industrial nacional coherente con la estrategia europea.
- Liderazgo en las grandes industrias del sector para llegar a acuerdos basados en la especialización y en el valor añadido que pueda aportar cada una. La exportación a terceros países será un estímulo añadido.

Entre las amenazas para esa consolidación de la EDTIB se identifican la tendencia de los Estados miembros a anteponer los intereses económicos de su sector de la defensa, dificultando esa formación por sectores de grandes clústeres empresariales; que el I+D ha sido una de las principales víctimas de la crisis económica y, en el horizonte de 2020, no se habrán recuperado los niveles previos de inversión; y una creciente descoordinación entre el Consejo y la Comisión que dificulta el objetivo de buscar sinergias y de desarrollar tecnologías de uso dual cívico-militar.

Por el contrario, la visión optimista considera que es inevitable un mayor desarrollo de la EDTIB, cada vez más dirigida por la Comisión, asumiendo la misma normativa que el resto de industrias. La EDA pasará a tener una mayor dependencia de la Comisión o incluso se integrará en algún organismo de nueva creación que regule todo el proceso industrial de la UE; se formarán grandes grupos industriales para competir con la industria norteamericana y la emergente asiática, especialmente en el sector naval y espacial; y se producirá una clara disminución de la dependencia de suministradores ajenos a la UE, en particular de EEUU, lo que a su vez aumentará la seguridad del abastecimiento de Europa en términos globales.

La implantación del proceso de integración de mercados e industrias se ha de llevar a cabo con toda celeridad pero con garantías suficientes de protección de la soberanía, en el que se detallen y hagan públicos criterios transparentes de selección, desde las

elementales especializaciones en tecnologías básicas, hasta la elección de productos elaborados, teniendo en consideración la promoción del know-how existente sobre el que basar la proyección competitiva hacia el futuro de salida de la crisis.

Por otra parte, y aunque sea de apreciar la colaboración de la Comisión en la regulación del mercado de defensa europeo, es preciso reconocer que esta iniciativa se queda muy próxima a los límites de sus competencias y el dogmatismo aplicado en las Directivas hasta ahora promulgadas corre el riesgo de ser interpretado como beneficioso para las grandes corporaciones en perjuicio de las industrias de aquellos países que no habían terminado de consolidar sus procesos de desarrollo nacional, como ocurre con España.

En resumen, la consolidación del mercado interior es lo único que puede garantizar la supervivencia de las empresas de defensa, pero se ha de llevar a cabo de forma ordenada y con un impulso tecnológico que garantice la ventaja sobre los retos emergentes. De forma similar a lo que ocurrió durante la etapa de construcción de la UE, es preciso asumir que este proceso de integración de mercados e industrias no será posible sin sacrificios, que sólo serán aceptados mayoritariamente por los ciudadanos europeos si el resultado final es mejor que el actual para todos.

## 6. ÁMBITO 6: EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-OTAN.

Considerando que las iniciativas de P&S de la UE coinciden en el tiempo con la “*Smart Defence*” (SD) de la OTAN, concepto aprobado en la Cumbre de la Alianza Atlántica de Chicago 2012, en este ámbito se interrogó a los expertos sobre la coordinación entre ambas organizaciones, ya que ambas iniciativas hacen uso de los mismos recursos, y otro grupo de cuestiones como:

- Evolución relaciones UE-USA.
- Evolución del Grupo de Capacidades OTAN-UE.
- Relaciones entre la EDA (UE) y la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD, de la OTAN).
- Coordinación del planeamiento militar del EMUE y del Estado Mayor Internacional (IMS, de la OTAN).

En primer lugar, los expertos citan nuevamente que EEUU se irá desentendiendo progresivamente de la seguridad de Europa y de su vecindario inmediato, centrándose en el Asia-Pacífico, lo que conlleva una pérdida de importancia de la OTAN. La tendencia será, por tanto, que Europa tendrá que atender su *patio trasero* y EEUU el resto del mundo. Salir del paraguas americano traerá madurez a la UE al mismo tiempo que una nueva responsabilidad en materia de defensa, cuya asunción se ve dificultada por las consecuencias de la crisis económico-financiera.

La clave política está en una mejora que profundice y estreche lo más posible el vínculo transatlántico en base a los intereses y valores compartidos. Para algunos expertos, el futuro vendrá marcado por una relación bilateral en política de seguridad y defensa entre EEUU y la UE, disminuyendo la importancia de la OTAN en la arquitectura de seguridad europea. En ese sentido, la inclusión o no de la defensa en el Tratado de Libre Comercio entre EEUU y la UE será un factor determinante para el futuro de la EDTIB y, por ende, de los posibles proyectos de P&S.

Por otra parte, las relaciones a nivel político-estratégico entre la OTAN y la UE continúan paralizadas por el irresoluble conflicto entre Turquía y Chipre, con consecuencias también en el ámbito del desarrollo de capacidades para la Defensa y el normal funcionamiento del Grupo de Capacidades. Por ello, todo trabajo que se haga a un nivel más técnico como en el seno del mencionado Grupo, los Directores de Armamento o el planeamiento militar, redundará en la base que permita aproximar una relación política que no pasa por sus mejores momentos.

El concepto de Smart Defence de la OTAN y el de P&S de la UE son dos caras de la misma moneda: cómo sacar el máximo provecho a presupuestos de defensa restrictivos. Además, ambas organizaciones aspiran a tener unas FFAA desplegables y eficientes, con la paradoja de que estamos hablando de las mismas fuerzas por el solape existente de 22 Estados. Las relaciones UE-OTAN son, sin duda, claves en el futuro de las iniciativas de P&S; no obstante, mientras que el desarrollo de las capacidades militares en el marco de la Alianza Atlántica tiene una dimensión mucho más militar, en la UE tiene sin duda una importante componente industrial.

En un corto-medio plazo, y a pesar de que las declaraciones políticas insisten en la existencia de una gran coordinación entre los proyectos de SD y P&S con objeto de evitar duplicidades, no parece que se vaya a tener la posibilidad de establecer una línea clara de división. No hay que olvidar las reticencias de determinados países como el Reino Unido al desarrollo de la PCSD.

Lo que se toma en consideración es, o bien el modelo de la puesta en común de capacidades nacionales a disposición de las dos organizaciones, o bien la adquisición de capacidades por dichas organizaciones para ponerlas a disposición de los Estados en su utilización en misiones internacionales. En este sentido, la UE tiene todavía mucho camino por recorrer, ya que la OTAN dispone ya de capacidades conjuntas gestionadas supranacionalmente, como es el caso de la flota de AWACS.

En todo caso, la SD de la OTAN puede quedar en papel mojado, ya que EEUU ya dispone de las capacidades necesarias y los europeos centran sus limitados recursos en obtener sus propias capacidades nacionales mientras que en el ámbito multinacional priorizan el P&S de la UE, más coherente con el actual entorno estratégico. En todo caso, la existencia de un solo sistema de planeamiento a nivel europeo y sobre la base de él una adenda al planeamiento OTAN, sería el camino que favorecería el desarrollo de futuros proyectos de P&S a nivel europeo que podrían estar a disposición de la OTAN.

## 7. RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ELABORADO POR LOS EXPERTOS.

De las respuestas de los expertos a la tormenta de ideas, de la que se extrajeron los eventos que configuran cada uno de los escenarios futuros, se obtiene tanto un detallado diagnóstico del estado actual de la cuestión como un primer grupo de medidas correctoras y favorecedoras de las iniciativas de *Pooling & Sharing* de la UE, que pueden ser comparadas a posteriori con los resultados del estudio prospectivo. A modo de resumen, se destacan las siguientes ideas-fuerza:

- El desplazamiento del eje estratégico de EEUU desde el Atlántico al Pacífico tendrá importantes consecuencias para la UE y su PCSD.
- La crisis económico-financiera de la UE tiene una influencia capital en el desarrollo de todas sus políticas, incluida la PCSD.
- El Consejo Europeo de diciembre de 2013, monográfico sobre la PCSD, debe representar un hito clave en el relanzamiento de la acción exterior de la UE.
- La diferencia de culturas estratégicas entre los Estados clave de la UE dificulta el desarrollo de la PCSD y la formulación de una nueva Estrategia de Seguridad.
- El carácter jurídicamente vinculante de la cláusula de defensa mutua del Art. 42.7 del Tratado de Lisboa debe impulsar el desarrollo de la PCSD.
- La figura de la CEP es la principal herramienta de desarrollo de las iniciativas de P&S para la obtención de las capacidades militares de gestión de crisis.
- Los Estados están obligados a trasponer a sus legislaciones nacionales las Directivas de la Comisión sobre el mercado de la defensa.
- Existe una tendencia al proteccionismo del tejido industrial de defensa de cada nación, a lo que también contribuye la existencia de amenazas no compartidas.
- La experiencia en gestión de crisis de las últimas décadas llevará a operaciones más cortas en el tiempo y con una menor implicación de fuerzas.
- La falta de un Cuartel General permanente de nivel operacional en la UE se identifica como una de las principales debilidades de la PCSD.
- Se debe potenciar la financiación común de las operaciones y misiones PCSD, desarrollando la herramienta Athena.
- La tendencia a la formación de grandes clústeres industriales paneuropeos demanda la consolidación previa de nuestra industria nacional de defensa y la especialización en nichos de alto valor añadido a nivel de las PYMES.
- Se difuminan las líneas entre seguridad interior y exterior, con una creciente sinergia en el desarrollo por I+D de capacidades civiles y militares.

- Los Grupos de Combate son la principal herramienta de gestión militar de crisis, se debe potenciar su alistamiento y establecer criterios claros de despliegue.
- No es aceptable que la UE dependa de capacidades compartidas con la OTAN, ya que su uso puede ser vetado por actores ajenos como EEUU o Turquía.
- El desarrollo de un componente de seguridad y defensa en la relación bilateral EEUU-UE será clave para el desarrollo de la PCSD y el papel de la OTAN en la arquitectura de seguridad europea.

## CONJUNTO DE CUESTIONARIOS Y EVENTOS INCLUIDOS

Los valores 0 y 1 representan la ausencia o presencia del evento en el escenario.

### Escenario europeo

#### Conjunto de cuestionarios para la primera consulta:

Escenario	Evento 1	Evento 2	Evento 3	Evento 4	Evento 5	Evento 6	Evento 7
1	1	0	0	0	0	0	1
2	1	0	0	1	0	0	0
3	0	0	0	1	1	0	1
4	0	0	1	0	0	0	1
5	0	0	1	1	0	0	0
6	0	0	1	0	1	0	0
7	1	1	1	0	1	0	1
8	1	1	1	1	1	0	1
9	1	1	0	0	0	1	1
10	1	1	0	1	0	1	0
11	1	1	0	1	1	1	0
12	1	1	1	0	0	1	0
13	1	1	1	1	0	1	0
14	1	1	1	0	1	1	0
15	1	1	1	1	1	1	0

#### Conjunto de cuestionarios para la segunda consulta:

Escenario	Evento 1	Evento 2	Evento 3	Evento 4	Evento 5	Evento 6	Evento 7
1	0	0	0	1	0	1	1
2	0	0	1	1	0	1	1
3	0	1	0	1	0	0	0
4	0	1	0	1	1	0	1
5	0	1	1	1	1	1	0
6	1	0	0	0	1	0	1
7	1	0	0	1	1	0	0
8	1	0	1	0	0	1	1
9	1	0	1	0	1	1	0
10	1	0	1	1	0	1	1
11	1	1	0	0	0	0	0
12	1	1	0	1	0	0	0
13	1	1	0	1	1	1	1
14	1	1	1	0	1	0	0
15	1	1	1	1	0	1	1

### Resultado del módulo de inferencia:

Escenario	Valor subencuesta	Valor global	Calificación
1-1	0.553	0.553	Media
2-1	0.697	0.697	Alta
3-1	0.461	0.461	Media
4-1	0.549	0.549	Media
5-1	0.622	0.622	Media (Alta)
6-1	0.518	0.518	Media
7-1	0.523	0.523	Media
8-1	0.508	0.508	Media
9-1	0.579	0.579	Media
10-1	0.637	0.637	Media (Alta)
11-1	0.610	0.610	Media (Alta)
12-1	0.658	0.658	Alta
13-1	0.648	0.648	Media (Alta)
14-1	0.565	0.565	Media
15-1	0.564	0.564	Media
1-2	0.493	0.485	Media
2-2	0.547	0.536	Media
3-2	0.664	0.668	Alta
4-2	0.493	0.485	Media
5-2	0.613	0.609	Media (Alta)
6-2	0.550	0.539	Media
7-2	0.662	0.656	Alta
8-2	0.605	0.593	Media (Alta)
9-2	0.671	0.664	Alta
10-2	0.573	0.562	Media
11-2	0.749	0.749	Alta
12-2	0.728	0.729	Alta
13-2	0.538	0.527	Media
14-2	0.667	0.661	Alta
15-2	0.529	0.519	Media

## Escenario español

### Conjunto de cuestionarios para la primera consulta:

Escenario	Evento 1	Evento 2	Evento 3	Evento 4	Evento 5	Evento 6
1	1	0	0	0	0	1
2	0	0	0	1	0	1
3	1	0	0	1	1	0
4	0	0	1	0	0	1
5	1	0	1	1	0	0
6	1	0	1	0	1	0
7	1	0	1	1	1	0
8	1	1	0	0	0	0
9	1	1	0	1	0	0
10	0	1	0	0	1	0
11	0	1	0	1	1	0
12	0	1	1	0	0	0
13	1	1	1	1	0	1
14	1	1	1	0	1	1
15	1	1	1	1	1	0

### Conjunto de cuestionarios para la segunda consulta

Escenario	Evento 1	Evento 2	Evento 3	Evento 4	Evento 5	Evento 6
1	0	0	1	0	0	0
2	0	0	1	0	1	1
3	0	0	1	1	1	0
4	0	1	0	0	1	1
5	0	1	1	0	0	1
6	0	1	1	0	1	0
7	0	1	1	1	0	0
8	0	1	1	1	1	0
9	0	1	1	1	1	1
10	1	0	1	0	1	1
11	1	0	1	1	1	1
12	1	1	0	0	0	1
13	1	1	0	1	1	1
14	1	1	1	0	0	0
15	1	1	1	1	0	0

### Resultado del módulo de inferencia:

Escenario	Valor subencuesta	Valor global	Calificación
1-1	0.492	0.492	Media
2-1	0.445	0.445	Media
3-1	0.522	0.522	Media
4-1	0.621	0.621	Media (Alta)
5-1	0.494	0.494	Media
6-1	0.511	0.511	Media
7-1	0.461	0.461	Media
8-1	0.451	0.451	Media
9-1	0.412	0.412	Media
10-1	0.624	0.624	Media (Alta)
11-1	0.551	0.551	Media
12-1	0.697	0.697	Alta
13-1	0.469	0.469	Media
14-1	0.5	0.5	Media
15-1	0.453	0.453	Media
1-2	0.794	0.782	Alta
2-2	0.661	0.654	Alta
3-2	0.703	0.696	Alta
4-2	0.588	0.584	Media
5-2	0.625	0.612	Media (Alta)
6-2	0.686	0.679	Alta
7-2	0.598	0.603	Media (Alta)
8-2	0.608	0.613	Media (Alta)
9-2	0.551	0.549	Media
10-2	0.577	0.564	Media
11-2	0.485	0.477	Media
12-2	0.522	0.512	Media
13-2	0.503	0.493	Media
14-2	0.565	0.553	Media
15-2	0.512	0.502	Media

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

tecnalia  Inspiring  
Business