

NATO, the EU and Capability Development Cooperation

Abstract:

Cooperation between NATO and the EU in the Euro-Atlantic area of common responsibility is essential to ensure its security. The areas of collaboration and coordination are numerous, and the possibilities and synergies in each are great. Among them is capability development, a key area for maintaining deterrence and ensuring future stability and strategic independence. Here it will be essential to retain technological superiority, which is a major challenge for both organisations. However, cooperation in this field has shown little progress, and its realisation is pursued through parallel and similar initiatives. The benefit of broadening collaboration is enormous, but a number of obstacles need to be overcome, not least the need for strong political will. This paper sets out the general need, the current situation and the main issues that need to be managed in order to embark on a strong collaborative path. A path that currently lacks more effective alternatives.

Keywords:

Capability development, NATO and EU cooperation, EDF, European Defence Agency, PESCO, Innovation Fund, DIANA.

Cómo citar este documento:

MORALES TRUEBA, Adolfo. *La OTAN, la UE y la cooperación en el Desarrollo de Capacidades*. Documento de Opinión IEEE 21/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE021_2023_ADOMOR_Capacidades.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La OTAN y la UE son dos organizaciones que comparten área de responsabilidad, en la que se incluyen la mayoría de los territorios afectados por el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte en Europa y sus alrededores. Un espacio donde ambas se enfrentan a retos similares y en el que, como resultado, tienen intereses de seguridad y defensa convergentes. Por otro lado, la mayoría de los miembros de la UE son también miembros de la OTAN, y viceversa. Estas circunstancias establecen fuertes vínculos entre ambas organizaciones y las convierten en socios esenciales en el espacio euroatlántico. Esta realidad ha sido estudiada y destacada, no solo por *think tanks* provenientes de múltiples ámbitos, sino también por investigadores de la OTAN y la UE de forma conjunta y monográfica en el documento *NATO and the EU: The essential partners*. Un trabajo que comenzaba subrayando que ambas organizaciones: «... son socios esenciales [...] ni la OTAN ni la UE pueden abordar [...] los desafíos de seguridad de forma independiente, y por tanto necesitan complementarse»¹.

En todo este marco, tanto la OTAN como la UE han reconocido formalmente que la cooperación es indispensable para lograr una respuesta eficaz a las amenazas a la seguridad mutua. Y esta visión compartida ya ha sido enfatizada y puesta en valor en común, a través de dos importantes declaraciones conjuntas realizadas en 2016 y 2018 por sus respectivos liderazgos políticos². En esos comunicados se reafirmó la importancia y la necesidad de la actuación combinada, subrayando cómo las iniciativas conjuntas de seguridad y defensa beneficiaban claramente a ambas.

El impulso efectuado por estos documentos ha traído como consecuencia, entre otras cuestiones, un continuo análisis y publicación de los logros y avances obtenidos en la conjunción y aproximación de esfuerzos. Para ello se elaboran y difunden unos informes periódicos donde se detalla el progreso en la implementación de la aplicación de las setenta y cuatro propuestas comunes aprobadas a partir de las dos declaraciones conjuntas de 2016 y 2018 sobre la cooperación entre la UE y la OTAN. En el momento de finalizar este trabajo, el último de ellos corresponde al pasado 20 de junio de 2022 y

¹ «NATO and the EU are essential partners [...] Neither NATO nor the EU can address the [...] security challenges alone, and some form of complementarity is therefore needed». *NATO and the EU: The essential partners*, (2019), Tardy, T., and Lindstrom, G. (Eds.) European Union Institute for Security Studies and NATO Defense College: 5.

² *Joint Declaration*, signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 July 2016, Warsaw; *Joint declaration on EU-NATO cooperation* signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels, 10 July 2018.

detalla los progresos alcanzados entre junio de 2021 y mayo de 2022, ya con un fuerte enfoque en la crisis derivada de la invasión de Ucrania³.

La nueva *Brújula Estratégica* de la UE también incide en su complementariedad con la OTAN, y en cómo la cooperación es clave para su seguridad global⁴. En ella, la UE también subraya que, para responder a las crisis y desafíos, la Unión debe innovar e invertir en capacidades de defensa tecnológicamente superiores y, por supuesto, interoperables. Y en todos estos esfuerzos, debe profundizar en las asociaciones cuando sirvan a los valores e intereses de la UE, considerando a la OTAN como la más importante. Entre otros ámbitos, la cooperación en el desarrollo de capacidades es un área incuestionable para mejorar la relación entre la UE y la OTAN, aumentar la interoperabilidad, ganar eficiencia, evitar duplicidades y lograr grandes sinergias.

En este sentido, la citada Declaración Conjunta realizada por la UE y la OTAN en 2016, ya enumeraba la urgente necesidad de «desarrollar capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables en los Estados miembros de la UE y los aliados de la OTAN, así como proyectos multilaterales»⁵. Algo esencial si se pretende mantener una ventaja tecnológica que garantice la superioridad en caso de enfrentamiento en el nuevo espacio de batalla y, en consecuencia, clave para la disuasión y la defensa colectiva. Si esto ya era una necesidad imperiosa para ambas organizaciones, tras la invasión rusa de Ucrania ha cobrado una especial relevancia.

También es importante acudir al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, en el que se resalta como la Unión Europea es un socio único e imprescindible para ella. Igualmente se indica en él que se mejorará la asociación estratégica, se aumentará la cooperación en cuestiones de interés común, y se reforzarán las iniciativas para aumentar el gasto en defensa, desarrollar estrategias coherentes y reforzar mutuamente las capacidades, al tiempo que se evitan duplicidades⁶.

En la actualidad, se están ejerciendo esfuerzos en el ámbito de las futuras capacidades militares de la UE y la OTAN, dirigidos principalmente a asegurar la interoperabilidad,

³ Seventh progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017. 20 de junio de 2022.

⁴ *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 21 March 2022, Brussels. Council of the European Union: 2.

⁵ «Develop coherent, complementary and interoperable defence capabilities of EU Member States and NATO allies, as well as multilateral projects». *EU-NATO Joint Declaration*, signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 July 2016, Warsaw.

⁶ *NATO 2022 Strategic Concept*. Madrid, 29 de junio de 2022: Para. 43.

coordinación y complementariedad, aunque también a evitar duplicidades en los proyectos y programas multinacionales en curso en ambas organizaciones. El último informe de progresos indica los avances habidos en las áreas y proyectos relativos al reabastecimiento aire-aire, sistemas de defensa antiaérea de superficie, lucha contra artefactos explosivos improvisados, sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS), sistemas marítimos no tripulados, municiones y formación de tripulaciones aéreas⁷.

Igualmente, la Agencia Europea de Defensa y el Centro de Innovación de la OTAN mantienen contactos, con el objetivo de fomentar el conocimiento mutuo de sus respectivas actividades, y apoyar aquellos enfoques que puedan reforzarse. Se ha avanzado mucho, pero aun así se continúa trabajando, es decir investigando, financiando y desarrollando capacidades, sobre la base de procesos paralelos. Iniciativas independientes que podrían hacer mucho más para integrarse y cooperar en ellas. Tanto que, más allá del discurso y la voluntad política, podría decirse que aún no hay grandes resultados prácticos. Algo que podría lograrse fácilmente coordinando las herramientas existentes mediante una mayor voluntad política.

Tanto la OTAN como la UE se han comprometido pues a promover y cooperar en el desarrollo de las capacidades militares y de defensa. Sin embargo, la realidad es que los avances aún no han alcanzado sus máximas posibilidades y desarrollo. Ambas organizaciones continúan desarrollando iniciativas y proyectos con objetivos similares de manera paralela, y todavía queda mucho por hacer en un área en la que existe un gran potencial de progreso. Un campo en el que la cooperación sería especialmente beneficiosa.

El futuro del desarrollo de capacidades

Hasta ahora, el proceso de planificación en la obtención de capacidades era relativamente estable y previsible, buscando alcanzar un objetivo, una capacidad o producto para utilizar después. El enorme desarrollo que se está produciendo en el ámbito de la tecnología civil ha cambiado todo esto por completo. Los nuevos sistemas o capacidades han de prever que a partir de su entrada en servicio habrán de someterse

⁷ Seventh progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017. 20 de junio de 2022: P. 6.

a una evolución continua en su desarrollo, de manera que puedan incorporar los avances tecnológicos que previsiblemente vayan a producirse constantemente durante su ciclo de vida. De lo contrario, cualquier nueva capacidad o sistema podría ser superado y quedar obsoleto al poco de entrar en servicio. Esta realidad tiene dos implicaciones: la primera, que es esencial que en cualquier desarrollo participe un número de actores mayor, con especial atención a una cooperación entre el ámbito científico y tecnológico civil y el propiamente militar; la segunda, que dentro del ámbito occidental, más allá de la tradicional fortaleza de los EE. UU., esta aproximación solo tendrá éxito y será suficientemente robusta en el marco de la cooperación multinacional.

Aquí entra la aparición de lo que se conoce como tecnologías disruptivas emergentes, que son aquellas completamente nuevas que pueden alterar significativamente y en pocas generaciones lo que hemos trabajado hasta ahora. La Agencia Europea de Defensa ha identificado seis con un notable impacto estratégico en el ámbito de las nuevas capacidades de seguridad y defensa: la inteligencia artificial; el análisis de «big data»; la robótica y los sistemas autónomos; los sistemas de armas hipersónicas y espaciales; los nuevos materiales y las tecnologías cuánticas. El futuro espacio de batalla y el nuevo entorno de seguridad requieren y requerirán aún más del uso de estas tecnologías avanzadas, así como del empleo de nuevas capacidades para garantizar el éxito.

En consecuencia, la capacidad civil, tecnológica y militar de la UE y la OTAN deberá desarrollarse y adaptarse a estos requisitos si se quiere garantizar que ambas organizaciones puedan responder adecuadamente a las futuras amenazas a la seguridad. Esto va a requerir de grandes inversiones y de un gran esfuerzo innovador, industrial, científico y tecnológico. No se trata solamente de tener más dinero o más recursos, sino también de utilizarlos y gastarlos de forma inteligente, evitando la fragmentación y las redundancias que socavan la capacidad de operar juntos de forma eficiente, huyendo de las duplicidades. Como ejemplo de falta de coordinación en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa entre los miembros de la UE se puede mencionar cómo los países europeos tienen actualmente más de 30 tipos diferentes de carros de combate, casi 20 de aviones de combate y más de 10 de aviones

cisterna⁸. Algo que demuestra una clara competencia industrial, dispersión del esfuerzo e ineficiencia en el gasto total.

Existe una opinión predominante entre los expertos, de que la UE está colectivamente mal equipada para contrarrestar toda la gama de amenazas y desafíos a los que se enfrenta. Y como consecuencia de esta realidad, la organización se encara con la urgencia de realizar un esfuerzo adicional para desarrollar sus capacidades de defensa y seguridad. Desde 2016, la Unión viene subrayando esta exigencia y, al mismo tiempo, destacando la realidad de que muchos de los nuevos avances que aún no están disponibles para la UE sí que lo están para otras organizaciones como la OTAN. Y eso que ya por entonces, el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa destacaba que «El desarrollo de las capacidades de los Estados miembros a través de la PCSD y el uso de los instrumentos de la UE contribuirá así también a reforzar las capacidades potencialmente disponibles para las Naciones Unidas y la OTAN»⁹.

Por otro lado, y aproximándonos a las necesidades de la Alianza Atlántica, cabe mencionar que durante décadas su tecnología militar ha sido superior a la de sus potenciales adversarios. Sin embargo, en este momento, otras grandes potencias, en especial Rusia y China, han realizado grandes inversiones y desarrollado capacidades que les permiten desafiar la ventaja tecnológica occidental y de la OTAN, y reducir la diferencia. Rusia, y especialmente China, han integrado sus recursos académicos, industriales y de alta tecnología en un esfuerzo único y unificado¹⁰. En particular, China está promoviendo una estrategia nacional de cooperación civil y militar que persigue integrar la novedad en materia de defensa en sistema nacional de innovación, todo con el objetivo de transformar al Ejército Popular de Liberación de China en una fuerza dotada de altas capacidades tecnológicas. El proyecto todavía está en sus primeras

⁸ BERGMAN, M.; LAMMOND, J. y CICARRELLI, S. *The case for EU defense. A new way forward for Trans-Atlantic security relations*. Center for American Progress. 1 June 2021.

<https://www.americanprogress.org/article/case-eu-defense/>

⁹«The development of Member States' capabilities through CSDP and using EU instruments will thus also help to strengthen capabilities potentially available to the United Nations and NATO». *Implementation Plan on Security and Defence*, signed by High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency. 14 November 2016, Brussels: 4.

¹⁰ BENDETT, S. y Kania, E. B. «Chinese and Russian Defense Innovation, with American Characteristics? Military Innovation, Commercial Technologies, and Great Power Competition» in *RealClear Defense*. 2 August 2018. https://www.realcleardefense.com/articles/2018/08/02/chinese_and_russian_defense_innovation_with_american_characteristics_113681.html

etapas, y su éxito es difícil de evaluar, pero no cabe duda de que su dimensión alberga un potencial suficiente para generar preocupaciones en el ámbito occidental¹¹.

Aproximándonos al caso de Rusia, a la vista de los resultados y efectos de sus capacidades militares en la guerra de Ucrania se puede poner en duda el éxito de muchos de sus proyectos. Las razones pueden ser diversas, entre ellas cabe resaltar la carencia de una base tecnológica solvente para completarlos, en la que también hay un elevado grado de dependencia de desarrollos occidentales, la falta de cooperación con otros países y entornos ajenos a la propia Rusia y la limitada disponibilidad presupuestaria. Todo ello no resta potencial a sus procesos, así como avances significativos en áreas concretas.

Antes de continuar, y para completar la visión sobre la vertiente tecnológica del problema, hay que atender al panorama que presenta esta dimensión en el ámbito euroatlántico. Como consecuencia de múltiples factores, entre los que sin duda se podrían destacar la fragmentación de la potencia científica y económica europea, el complejo acople entre los entornos científico, industrial y militar y la orientación del proceso hacia esfuerzos diversos, el complejo tecnológico formado en la UE presenta desequilibrios y debilidades frente a su homólogo de los EE. UU. Durante años, el principal esfuerzo en innovación e investigación en los países de la Unión se ha orientado hacia la investigación aplicada, mientras que en los EE. UU. ha estado siempre acompañado de otro dirigido a la investigación básica. Como consecuencia, EE. UU. ha sido durante años un polo de atracción del talento investigador, y ello ha contribuido a configurar un complejo científico y tecnológico militar muy robusto y superior en muchos aspectos al de la UE. Una realidad trasladada al ámbito comercial, donde el liderazgo norteamericano tiene una limitada contestación dentro del ámbito occidental.

En los EE. UU. existe desde la Segunda Guerra Mundial una relevante conjunción entre los pilares científico, industrial y militar, con la inestimable participación de una gran inversión estatal en I+D. Esta circunstancia ha permitido definir, consolidar y fortalecer unos grandes polos investigadores al otro lado del Atlántico que integran muchos ámbitos académicos, industriales y militares. Un proceso que ha sido clave en la superioridad de la tecnología militar estadounidense durante muchos años. Como consecuencia de todo ello, aunque se han llevado a cabo avances, el complejo industrial y militar europeo

¹¹ KANIA, E. y LASKAI, L. *Myths and Realities of China's Military-Civil Fusion Strategy*. Center for a New American Security: 8. 2021.

mantiene una gran dependencia tecnológica del estadounidense, lo que infiere además una rivalidad por sostener un liderazgo que implica evidentes consecuencias económicas.

Y en paralelo a todo lo expuesto, procede reseñar cómo cada vez cobra más impulso el propósito de numerosos miembros de la UE de reforzar la «autonomía estratégica» europea. La salida del Reino Unido de la Unión y el progresivo desplazamiento de la atención norteamericana desde la zona euroatlántica hacia la indopacífica, centrada sobre el expansionismo chino, dan suficientes argumentos para incrementar el potencial de la UE para asumir mayores responsabilidades en el ámbito de la seguridad y la defensa, reforzando su independencia de los EE. UU., cuyos intereses prioritarios en el medio y largo plazo se están dirigiendo hacia Asia.

En este proceso, el país norteamericano necesita reducir su contribución a la seguridad del entorno euroatlántico, aunque sin que ello suponga una merma para la estabilidad del área. Y esta pretensión pasa precisamente por lograr un notable refuerzo en las capacidades militares y de seguridad de la Unión. Los aliados europeos cada vez tienen menos alternativas a reforzar su poder militar y asumir por sí mismos la disuasión y defensa colectiva en nuestro continente. Y para ello, entre otras muchas cuestiones, han de reducir progresivamente la dependencia de los EE. UU., por ejemplo de sus grandes facilitadores, caso del transporte estratégico, el mando y control o la inteligencia estratégica, y avanzar hacia el desarrollo de capacidades militares propias y suficientes.

Sin embargo, este refuerzo de una capacidad de seguridad y defensa europea, autónoma y suficientemente robusta, no debe confundirse con una desconexión tecnológica de los aliados norteamericanos en el campo militar. La elevada dependencia de la tecnología militar y de uso dual generada por los EE. UU. hace muy difícil el desarrollo de una capacidad de seguridad y defensa basada únicamente en proyectos netamente europeos. No es realista, ni tampoco práctico, apartarse de los avanzados recursos y componentes producidos en Norteamérica por su sistema de investigación e innovación, al tiempo que tampoco sería inteligente, en tanto no se haya desarrollado una suficiente base tecnológica para elaborar productos europeos competitivos y comparables. Ello obliga a continuar cooperando mientras no se disponga de un tejido industrial y tecnológico propio capaz de cubrir todos los escalones.

Y por tanto, en la actualidad, el potencial de la cooperación coordinada y realizada sobre la base de las organizaciones comunes es mucho mayor que el de cualquier otra iniciativa y no presenta una alternativa solvente. Redunda directamente en el beneficio de los propósitos compartidos por la UE y la OTAN y, especialmente para los países europeos, hoy no es realista ni eficiente emprender un camino completamente independiente que obvie la dependencia existente del recurso tecnológico militar de los EE. UU., al menos en el corto y medio plazo.

La Unión Europea

En la actualidad, la política de defensa de la UE se apoya en varios pilares. Dentro de ellos, hay tres iniciativas que podrían considerarse —directa o indirectamente— relacionadas con el desarrollo de capacidades. La primera sería la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), lanzada en 2017 e introducida por el Tratado de la UE¹². Las otras dos son: el Fondo Europeo de Defensa, puesto en marcha también en 2017 para apoyar proyectos de colaboración seleccionados, y la Revisión Anual Coordinada de la Defensa, que ayuda a los esfuerzos de los Estados miembros para identificar oportunidades de nuevas iniciativas de colaboración, en particular en los proyectos de la PESCO.

La PESCO prevé que un grupo de Estados miembros refuerce su cooperación en materia de defensa, y sirve como «un marco jurídico europeo ambicioso, vinculante e inclusivo para las inversiones en seguridad y defensa del territorio de la UE y de sus ciudadanos»¹³. Busca proporcionar más coherencia, continuidad, coordinación y colaboración en materia de defensa y seguridad a la UE, y no solo se centra en el desarrollo y la inversión en proyectos de capacidad compartida, sino también en mejorar la preparación operativa y la contribución de las fuerzas armadas de los países miembros. La iniciativa es totalmente voluntaria, y no todos los Estados miembros participan en ella; solo 25 de los 27. En la actualidad, las acciones emprendidas en este marco alcanzan ya a 60 proyectos multinacionales, que abarcan distintos ámbitos como la formación, la preparación operativa y, por supuesto, el desarrollo de capacidades.

¹² *Treaty on European Union*, Lisbon, 13 December 2007: Art. 42(6).

¹³ «An ambitious, binding and inclusive European legal framework for investments in the security and defence of the EU's territory and its citizens». *Council Decision 2017/2315 of establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*. Brussels, 11 December 2017. Council of the European Union. Annex I - Principles of PESCO.

Es importante destacar que la iniciativa no se limita a los miembros de la Unión Europea, y contempla que otros países pueden participar en proyectos PESCO concretos. Como requisitos fundamentales se exige que el país que solicite un proyecto comparta los valores en los que se fundamenta la UE, no contravenga los intereses de seguridad y defensa de la UE y sus Estados miembros, y tenga un acuerdo de intercambio de información clasificada con la UE, entre otros. Se trata, por tanto, de una iniciativa abierta en la que podrían participar Estados miembros de la OTAN no pertenecientes a la Unión.

Por su parte, el Fondo Europeo de Defensa (FED) tiene como objetivo apoyar la investigación y el desarrollo de la defensa en colaboración, así como promover una base industrial de defensa innovadora y competitiva en la UE. Complementa y amplía los esfuerzos de los Estados miembros, y promueve la cooperación entre empresas y agentes de investigación de todos los tamaños y orígenes geográficos de la Unión en la investigación y el desarrollo de tecnología y equipos de defensa de vanguardia y, muy importante, interoperables. El Fondo apoya proyectos competitivos y de colaboración a lo largo de todo el ciclo de investigación y desarrollo, para lograr un mayor impacto en la capacidad de defensa europea y en el panorama industrial. Conforme se ha acordado, este Fondo Europeo de Defensa aportará 7.953 millones de euros de cofinanciación para el período 2021-2027. De ellos, 2.651 millones de euros financiarán la investigación colaborativa en materia de defensa, y 5.302 millones de euros se dedicarán a los proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades, que a su vez complementan las contribuciones nacionales.

El presupuesto se dirige principalmente a la investigación y el desarrollo de la defensa en todos los ámbitos operativos y tecnológicos: tierra, mar, aire, espacio, cibernética, información, energía, materiales, etc.¹⁴. Y una cuestión importante a destacar es la mayor prioridad que el Fondo Europeo de Defensa otorga a los proyectos PESCO, que pueden recibir un mayor porcentaje de cofinanciación de la UE (10 %). Para la UE es de vital importancia desarrollar una base industrial y tecnológica compartida que sostenga el proyecto de defensa europea con un eficaz mercado común de la defensa, ya que no es realista pensar que las industrias particulares puedan competir por sí solas frente a los proyectos de los EE. UU., Rusia o China. Y aquí entran a jugar todas las herramientas

¹⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund*, Brussels, 07 June 2017; *Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092*, Brussels, 29 April 2021: Art. 4-Budget.

que pretenden alcanzar su máximo desarrollo. El FED por ejemplo, que busca compartir los recursos nacionales para la investigación, el desarrollo, la adquisición o la contratación conjuntos, pretendiendo sinergias en el desarrollo de tecnologías emergentes de doble uso con el sector privado y otros elementos de la sociedad civil, ámbito académico, etc.

Junto a las iniciativas mencionadas, hay que considerar también el papel de la Agencia Europea de Defensa. Este organismo se creó el 12 de julio de 2004 «con el objetivo de desarrollar las capacidades de defensa [...], el fomento y la mejora de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea [...] y la creación de un mercado europeo de equipos de defensa competitivo, así como la promoción [...] de la investigación orientada al liderazgo en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad...»¹⁵. Los acontecimientos recientes han impulsado aún más la necesidad de desarrollar una seguridad y defensa europeas. Y como consecuencia de esta realidad, el pasado mes de noviembre los ministros de Defensa de los países de la UE anunciaron el incremento del presupuesto de la Agencia Europea de Defensa en un 15 % para 2023, lo que da una idea de la importancia y el papel clave que se concede a este organismo en ese proceso.

El desarrollo de capacidades en la Agencia Europea de Defensa abarca todo el ciclo de vida de un proyecto, y en todos los dominios, aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial. Desde la investigación y el desarrollo y la definición de normas y requisitos comunes, hasta la planificación del diseño, el desarrollo industrial y la adquisición de nuevos equipos de defensa. Las prioridades del Fondo Europeo de Defensa se definen con la participación de la Agencia Europea de Defensa y el Estado Mayor de la UE (European Union Military Staff) teniendo en cuenta, cuando corresponda, las prioridades de las organizaciones internacionales, entre las que la OTAN tiene evidentemente una especial importancia. Es importante destacar que como consecuencia de las prioridades marcadas en la nueva *Brújula Estratégica* de la UE, la Agencia Europea de Defensa anunció en mayo de este año la creación de un Centro de Innovación de la Defensa de la UE. Denominado como HEDI (Hub Defence Innovation) e integrado dentro de dicha

¹⁵ «Aim at developing defence capabilities [...], promoting and enhancing European armaments cooperation, strengthening the European defence industrial and technological base [...] and creating a competitive European defence equipment market, as well as promoting [...] research aimed at leadership in strategic technologies for future defence and security capabilities...». *Council Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency*. Brussels, 12 July 2004: Art. 1 (3).

Agencia, su principal objetivo es estimular, facilitar y apoyar la cooperación en materia de innovación en defensa entre los miembros de la UE.

Todavía no hay resultados significativos de la aplicación, coordinación e integración de todas estas iniciativas. Aunque llevan poco tiempo en marcha, no se ha completado ningún proyecto relevante y el sistema depende en exceso de la voluntad de los Estados miembros y de sus presupuestos, así como de las respectivas políticas nacionales de defensa. Para conseguir logros claros se necesitaría una mayor voluntad y compromiso político de todos los Estados miembros, una gestión centralizada con mayor capacidad de decisión y una financiación conjunta y global de todas las fases y pilares del proyecto común. Esto implica un cambio en el concepto de la PESCO para lograr una mayor apropiación, cooperación y coordinación nacional en materia de seguridad y defensa europea.

No obstante, se puede afirmar que, de acuerdo con los principios de eficacia, sinergia e interoperabilidad, es un marco que presenta un gran potencial. Y lo que es más importante para el tema que nos ocupa, puede integrar fácilmente a países no pertenecientes a la UE, como sería el caso de los miembros de la OTAN.

La OTAN

Aunque no es un documento oficial, el *Informe 2030 de la OTAN* (NATO 2030. United for a new Era) subraya la tremenda importancia de que la Alianza mantenga su ventaja tecnológica frente a posibles competidores¹⁶. Las principales consecuencias de esta necesidad son: la adopción de la primera estrategia de inteligencia artificial de la OTAN en 2021, la creación del Acelerador de Innovación en Defensa para el Atlántico Norte (DIANA) y el lanzamiento del Fondo de Innovación de la OTAN en octubre de 2021. Además, al término de la última reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 14 de junio de 2021, los jefes de Estado y de Gobierno participantes manifestaron su firme determinación en preservar su ventaja tecnológica y asegurar la interoperabilidad de la Alianza para mantener la credibilidad de su postura de disuasión y defensa¹⁷.

¹⁶ Reflection Group Appointed by NATO Secretary General on 20 March 2020, *NATO 2030. United for a new Era*. 25 November 2020: 27.

¹⁷ *Brussels Summit Communiqué*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Brussels, 14 June 2021

El DIANA es un esfuerzo conjunto en el que participan entidades del sector privado, entidades no gubernamentales y el mundo académico en el desarrollo de capacidades militares, para agilizar la colaboración transatlántica en materia de tecnologías emergentes. La iniciativa apoyará las siete tecnologías emergentes y disruptivas clave que la OTAN identifica como prioritarias¹⁸.

En abril de 2022, los ministros de Asuntos Exteriores aliados aprobaron la carta del programa tecnológico DIANA, y el propio Jens Stoltenberg señaló que el concepto combinaría la tecnología civil emergente y los requisitos militares para apoyar la seguridad transatlántica. Destacó cómo la iniciativa trabajará con el sector privado y el mundo académico por medio de una red inicial de 60 centros de innovación, localizados en Norteamérica y Europa¹⁹. La alianza tiene previsto que los mecanismos funcionales estén en marcha para la Cumbre de Madrid de junio de 2022, alcanzando una capacidad operativa inicial en 2023, y ya plena en 2025. Los recientes acontecimientos en Ucrania, así como la clara comprensión de la necesidad han impulsado la iniciativa más rápido y con más alcance que las que lleva a cabo la UE.

Por su parte, el Fondo de Innovación de la OTAN apoyará y ayudará a la alianza a mantener su ventaja tecnológica, proporcionando una inversión de más de 1.000 millones de euros en tecnologías de doble uso de posible aplicación a la defensa y la seguridad. Dicho fondo está preparado para, junto con DIANA, apoyar el desarrollo de una comunidad de innovación transatlántica protegida. Sin embargo, hay una debilidad para tener en cuenta: por el momento solo 17 miembros de la OTAN se han adherido a este Fondo de Innovación, entre los que aún no se encuentra España²⁰.

Estas iniciativas no están limitadas por la voluntad de sus miembros, a diferencia, por ejemplo, de los proyectos PESCO. Mientras que el fondo de innovación tiene la vulnerabilidad de que no todos los miembros lo han suscrito, DIANA es un proyecto conjunto cuya credibilidad dependerá de su capacidad para mantener una financiación suficiente y producir resultados. Sin embargo, el deterioro de la seguridad mundial provocado por la invasión rusa de Ucrania ha dejado claro que la disuasión es un factor

¹⁸ Artificial intelligence, big-data processing, quantum-enabled technologies, autonomy, biotechnology, hypersonics and space.

¹⁹ «NATO sharpens technological edge with innovation initiatives», NATO Updates. 07 April 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_194587.htm

²⁰ Emerging and disruptive technologies, NATO Topics. 07 April 2022. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_184303.htm?selectedLocale=en

clave en la defensa de la alianza. Por ello, es de esperar que con el anunciado aumento de los presupuestos de defensa de los miembros de la OTAN tanto DIANA como el Fondo de Innovación reciban un impulso extraordinario.

El análisis de la situación

La invasión rusa de Ucrania ha supuesto un catalizador en la interacción entre ambas organizaciones, donde la complementariedad de sus fortalezas se ha puesto de manifiesto. El respectivo potencial de la estructura civil de la UE y de la estructura militar de la OTAN han demostrado que ambas pueden colaborar positivamente para contribuir a un fin común. El ataque ruso ha proyectado la importancia y el poder de las alianzas civiles y militares y su actuación unida frente a una amenaza. Como ejemplo de este éxito se encuentra la actuación sincronizada de actores estatales y no estatales para dar una respuesta a Rusia en todos los campos, aislándola política, tecnológica y económicamente. Y ello a pesar de su elevada interdependencia con el resto de Europa en áreas como el aprovisionamiento de productos energéticos y materias primas, lo que sin duda ha sido una de las claves del éxito de una resistencia ucraniana que hace meses se consideraba poco posible.

Igualmente, la crisis ha demostrado que los grandes enfrentamientos y el combate convencional a gran escala continúan siendo una amenaza, ante la que sigue siendo clave disponer de la superioridad tecnológica. Avances militares, como por ejemplo en el ámbito de las armas de precisión con su empleo sobre objetivos militares y civiles, han mostrado su enorme potencial e influencia para conducir el enfrentamiento. Aun así, una de las dificultades a las que se ha enfrentado Rusia ha sido precisamente a su incapacidad de superar en muchos ámbitos el apoyo y la tecnología proporcionada por occidente a Ucrania, al tiempo que sus desarrollos y capacidades no han dado todo el resultado esperado por los analistas. La guerra de Ucrania ha realizado tres realidades estratégicas: para la UE, la necesidad de desarrollar una estrategia solvente y realista a medio y largo plazo que conduzca a disponer de una capacidad militar propia, creíble y solvente; para la OTAN, la de incrementar el esfuerzo para sostener una clara ventaja tecnológica en el ámbito de las capacidades militares, y para ambas, la necesidad y los beneficios de cooperar y coordinar sus esfuerzos en estas áreas.

En el escenario actual y futuro, la inversión en el desarrollo de nuevas capacidades militares se ha convertido en una necesidad esencial para garantizar la seguridad y la defensa en el ámbito de la OTAN y la UE, pues es lo único que les permitirá hacer frente al futuro espacio de batalla con garantías. Y en este campo, una relación más estrecha entre la OTAN y la UE mejoraría claramente la disuasión en el continente europeo, donde la cooperación podría producir los mejores resultados.

Los dirigentes de ambas organizaciones han indicado claramente la necesidad y la voluntad de trabajar juntos. Sin embargo, detrás de estas declaraciones muy poco se ha avanzado. Como se ha señalado anteriormente, ambas abordan el problema del desarrollo de las capacidades militares de forma completamente paralela. Los procesos de la OTAN y la UE mantienen proyectos simultáneos y diferentes que provocan duplicidad y falta de coordinación, lo que divide los recursos disponibles entre distintos fondos e iniciativas. Esto sin duda alguna complicará la interoperabilidad de los resultados y hará que el gasto global sea ineficiente.

La razón por la que no se ha logrado progresar más es consecuencia, entre otros, de dos obstáculos principales. En primer lugar, los intereses industriales y económicos que conlleva la rivalidad entre el complejo militar-tecnológico estadounidense y su homólogo europeo, ya que ambos competirán por los mismos recursos. Una situación sobre la que se puede argumentar que, si bien la competencia también contribuye a mejorar los resultados, una descoordinación completa de los procesos también se traduce en una notable ineficiencia y reducción del coste/beneficio obtenido. En segundo, por las diferencias políticas que existen entre algunos miembros de la OTAN y la UE, muy especialmente Turquía, que dificultan continuamente las iniciativas conjuntas.

Ambos desafíos plantean importantes retos que requieren la mediación y el acuerdo político en ámbitos bilaterales y multilaterales para lograr así, de una manera indirecta, una relación más beneficiosa en la cooperación UE-OTAN en el desarrollo de capacidades. Y es aquí donde aparece papel clave de los EE. UU., que pueden actuar como catalizador de acuerdos. Otro campo en el que habría que avanzar es el conducente a lograr un acuerdo justo y equilibrado que satisfaga los intereses económicos de la principal industria armamentística, distribuyendo la participación de las distintas empresas y sectores en los proyectos que conjuguen los intereses económicos e integren a los más capacitados.

Al margen de todo lo anterior, es obvio que los mayores beneficios que producirá una cooperación más estrecha los disfrutarán, por un lado los Estados que son simultáneamente miembros de las dos alianzas, y por otro los países que tienen presupuestos de defensa más reducidos. Y en este sentido, el hecho de que varias de las naciones que más gastan en defensa en la OTAN no sean miembros de la UE, caso de los Estados Unidos, Reino Unido y Turquía, no facilita las cosas.

Con todo lo dicho, también hay factores que contribuyen positivamente a facilitar la colaboración. Tanto la OTAN como la UE comparten un esquema general de desarrollo de capacidades basado en la identificación de necesidades, el desarrollo del concepto y la capacidad, y la inversión en su producción. Y como resultado, es fácil identificar cómo los diferentes elementos disponibles para el desarrollo de capacidades militares son compatibles y complementarios.

El Fondo Europeo de Defensa y el Fondo de Innovación de la OTAN pueden invertir de forma coordinada, y así grandes proyectos podrían llevarse a cabo de forma cooperativa, lo que contribuiría directamente a la interoperabilidad de ambas alianzas. Por su parte el DIANA y la Agencia Europea de Defensa también pueden encontrar áreas de colaboración utilizando aquellos elementos en los que puedan reforzar sus respectivos potenciales, así como identificar fases y proyectos en los que puedan colaborar para producir sinergias. Además, la PESCO es también un área en la que la integración de los miembros de ambas organizaciones para desarrollar proyectos conjuntos contribuiría a una mayor cooperación.

La invasión de Ucrania ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia de la defensa colectiva y mostrar la enorme importancia de la disuasión. En este sentido, el desarrollo de capacidades es esencial para mantener la ventaja tecnológica de nuestras fuerzas militares frente a posibles adversarios de la OTAN y la UE. La materialización de Rusia como amenaza real y los avances que está realizando China contribuyen a demostrar que no hay alternativa más eficaz y beneficiosa para ambas organizaciones que cooperar y coordinar su desarrollo de capacidades. Incidiendo más en la crisis de Ucrania, durante estos últimos meses, los principales miembros de ambas organizaciones han señalado su intención de aumentar sus presupuestos de defensa y reforzar sus capacidades militares.

Al mismo tiempo, la invasión ha provocado un notable cambio en la opinión pública de la mayoría de los países occidentales que rápidamente ha evolucionado en favor de una mayor inversión en seguridad y defensa. Un proceso que, si bien no es homogéneo en todos los países y sociedades, crea un momento de oportunidad que muy posiblemente se debilite conforme pase el tiempo. La inflación y el anunciado deterioro de las economías internacionales actuarán como un obstáculo que previsiblemente pronto vuelvan a condicionar la actuación del liderazgo político en este ámbito, aumentando los opositores a dar continuidad al incremento de las inversiones en este entorno.

Estas circunstancias brindan la oportunidad política de acordar una mayor cooperación, y debería aprovecharse para poder traducirla pronto en una coordinación más estrecha entre los procesos desarrollados por las dos organizaciones. Así se evitará la duplicación del creciente gasto militar, los problemas de interoperabilidad de los sistemas adquiridos y las ineficiencias que obligan a gastar más para conseguir menos. Los acontecimientos están superando cualquier opción para abordar el problema del desarrollo de capacidades de forma independiente. Y es pues urgente integrar los procesos para ganar en eficiencia y sinergia. De no hacerlo, será imposible mantener la ventaja tecnológica, muy complicado alcanzar los objetivos de interoperabilidad y cada vez más difícil trabajar juntos; y todo ello con un coste final para los miembros de ambas alianzas mucho mayor.

*Adolfo Morales Trueba**

Coronel de Infantería de Marina
Doctor en Seguridad Internacional por la UNED