

El futuro de la Defensa Aérea Europea, una propuesta

Rubén García Servert
Teniente General (EA)
Antiguo Comandante del CAOC Torrejón
Academia de las Artes y las Ciencias Militares
Sección de Futuro de las Operaciones Militares

Francisco Javier Noheda del Riego
Teniente Coronel (EA)
Segundo Jefe Centro Defensa Aérea CAOC Torrejón.

21 de septiembre de 2020

La defensa aérea y antimisil en el marco de la OTAN, conocida como NATO IAMD (*NATO Integrated Air and Missile Defence*), constituye la única misión asignada de forma permanente a la OTAN. Es una misión que se desarrolla de forma continua en tiempo de paz, crisis y conflicto, para salvaguardar y proteger la integridad del espacio aéreo, el territorio, la población y las fuerzas de los países de la Alianza contra la amenaza de ataques aéreos y de misiles balísticos.

La defensa aérea necesita de complejos sistemas de mando y control que permiten tener una imagen coherente de todas las aeronaves que vuelan e intervenir, si fuera necesario, para proteger la seguridad de las personas y bienes. Esta intervención se lleva a cabo con aeronaves interceptoras o, en el caso de la defensa antimisil, con complejos sistemas de misiles interceptores capaces de hacer una defensa en varias capas.

En la actualidad el Control Operativo de la misión NATO IAMD está delegado en AIRCOM (Ramstein, Alemania) y ejerce el Mando Táctico de la misión a través de dos Centros Multinacionales de Operaciones Aéreas (CAOC, *Combined Air Operations Centers*). Uno de esos centros está situado en Uedem, Alemania, y es responsable de la defensa aérea del Norte de Europa. El flanco Sur está bajo el mando del CAOC situado en Torrejón de Ardoz.

El gran valor añadido de una defensa aérea multinacional es la profundidad en la respuesta. En el ámbito de la Defensa Aérea, con aeronaves que se mueven a velocidades medias de 14 km por minuto (velocidad normal para las de líneas aéreas), no es la misma respuesta la que se puede dar desde un único país, que la que se puede ofrecer cuando esa profundidad permite articular una respuesta

combinada, continua en el espacio y el tiempo y que pueda poner en juego medios adicionales: aeronaves de alerta y control, reabastecimiento, etc.

En el ámbito de la Defensa contra misiles balísticos los intervalos temporales entre el lanzamiento y el impacto se reducen a pocos minutos, mientras que los alcances llegan a ser de miles de Km. En este caso, las razones que apoyan la integración son todavía más evidentes, pues no cabe desarrollarla desde cada país con independencia. Las distintas fases de detección y reacción requieren medios costosos y unas tácticas de amplios horizontes.

Esta misión se puede considerar el máximo exponente práctico del concepto de defensa colectiva. Los miembros de la Alianza han puesto a disposición de la misión no sólo las aeronaves de alarma, sino estaciones de radar y complejos sistemas de mando y control aéreo, que permiten la integración y respuesta coordinada de todas esas fuerzas bajo la dirección del Mando de Operaciones Aliado.



Países que en muchos casos mantienen vivos importantes puntos de fricción históricos y políticos, son capaces, no sólo de poner sus medios bajo el mando de un CAOC, a disposición de la defensa aérea común, sino además su personal, que trabaja de forma conjunta en unidades multinacionales gracias a un lenguaje, procedimientos y entendimiento común de la misión. Cuando hablamos de un

lenguaje común, no solo nos referimos al idioma, sino a la definición y aplicación de los diferentes conceptos y tácticas de forma estandarizada.

Todo esto se ha logrado en la OTAN sin cesión teórica de soberanía y bajo un marco jurídico que obliga a que las decisiones sean tomadas por unanimidad. La unanimidad salvaguarda los intereses de todas las naciones de la Alianza, pero puede constituir un freno a los proyectos más ambiciosos. Esta idea la retomaremos más tarde para exponer una serie de iniciativas que tratan de superar el marco jurídico establecido por el tratado de Washington de 4 de diciembre de 1949, que constituye el acta fundacional de la OTAN.

Los avances logrados entre los países de la OTAN en interoperabilidad y procedimientos comunes han sido, en realidad, el gran logro de la Alianza, porque permiten a los países miembros actuar juntos en marcos diversos, bilaterales o multilaterales, en operaciones multinacionales OTAN, UE, ONU o en coaliciones *ad hoc*. Estos procedimientos y tácticas comunes han permitido pues, no sólo el desarrollo de operaciones OTAN, sino que son el elemento facilitador de prácticamente toda operación multinacional hoy en día.

En el caso de NATO IAMD, la unanimidad de los países miembros para la Defensa Aérea y Antimisil es de origen, ya que ha sido un acuerdo unánime el que ha puesto en manos de la Alianza la misión que, a partir de ese momento se realiza bajo Mando y Control Aliado. Es importante resaltar que la misión en origen es una misión de soberanía nacional: la protección de la integridad del espacio aéreo de una nación nace de su derecho soberano sobre ese espacio aéreo. No obstante, en el marco de la seguridad colectiva, los aliados han transferido esa responsabilidad a la OTAN sin una cesión formal de soberanía.

Sin embargo, el marco jurídico de la OTAN empieza a quedar estrecho para seguir en la senda de la integración de medios y capacidades, exigida por la globalización de riesgos y amenazas. Hace falta un paraguas político que permita una transferencia explícita de soberanía, que vaya mucho más allá de la transferencia de soberanía implícita en la OTAN, cuyo ejemplo más ambicioso ha sido, precisamente IAMD

El marco jurídico que posibilitaría en Europa esta mayor integración sería, sin duda la UE, cuyo substrato político federalizante proporciona los argumentos para la siguiente etapa de la integración multinacional en Europa en materia de Defensa.

La propuesta de este artículo, en coherencia con lo anterior, consiste en proponer que un grupo de países europeos, que estén dispuestos a asumir un mayor compromiso en relación con su defensa aérea, puedan formar un núcleo integrador bajo la fórmula de la cooperación estructurada permanente (Protocolo nº 10 del

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42-6 del Tratado de la Unión Europea), constituyéndose así en un pilar europeo enmarcado y con voz propia en las estructuras de defensa de la OTAN. El caso de la Defensa Aérea y de misil es paradigmático, porque es el ámbito en el que la amenaza ha obligado a los aliados a una mayor integración en el marco de la Alianza Atlántica. Aquí el camino ya está rodado.

La propuesta que presentamos es coherente con lo que ya ha ocurrido en la UE en el ámbito aeronáutico civil. Así, en el año 2004 se publica el Reglamento que fija el Marco para la creación del Cielo Único Europeo (Reglamento (CE) nº 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo. Modificado por Reglamento (CE) nº 1070/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009).

Dicho reglamento supera la situación anterior en la que cada país gestionaba sus propias aerovías y se da el salto a una red de rutas integrada y a una gestión centralizada. Dicha red de rutas se gestiona desde Eurocontrol, en Bruselas, en un organismo que recibe el nombre de Gestor de Red (*Network Manager*). Este Gestor de Red administra un espacio aéreo sin fronteras interiores y que aplica los mismos procedimientos en todos los países asociados, uniendo las capacidades de gestión de tráfico aéreo de los mismos en un único sistema europeo que se extiende incluso a otros países asociados externos a la UE.

Sin embargo, en el ámbito militar, la situación es bien distinta: la utilización de medios de defensa aérea de un país sobre el espacio aéreo de otro requiere de acuerdos bilaterales previos que proporcionen la base jurídica necesaria: autoridades responsables de implementar las diferentes medidas de respuesta, investigación de incidentes o accidentes, asunción de responsabilidades penal, civil y administrativa. Son estas las limitaciones a una mayor integración que presenta el marco OTAN, y a las que ya hemos hecho referencia.

Para superar dichas limitaciones, han aparecido en las últimas décadas una serie de iniciativas en el ámbito aeronáutico militar que es interesante analizar:

- Grupo Aéreo Europeo¹:

El Grupo Aéreo Europeo (EAG) constituye un ejemplo de siete fuerzas aéreas que trabajan de forma conjunta para mejorar su interoperabilidad. Sus miembros actuales son Gran Bretaña, Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Holanda y España. Dentro del EAG se estudian proyectos para identificar áreas en las que la

¹ <https://www.euroairgroup.org/>

interoperabilidad pueda ser mejorada y se proponen soluciones cuya implementación es más factible entre siete socios que en una OTAN de 30 países.

Uno de sus mayores logros fue establecer un programa para la utilización compartida de los medios de transporte aéreo. Con el paso del tiempo ese programa creció, maduró y se transformó en la siguiente iniciativa a analizar.

- Mando Europeo de Transporte Aéreo²:

El Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC), constituido en el año 2010, procede de una iniciativa de cooperación en transporte aéreo entre Francia y Alemania, a la cual se unieron desde el principio Holanda, Bélgica, Luxemburgo y posteriormente España e Italia.

Estos países ponen a disposición del EATC y bajo mando único, una flota de transporte de un total de 170 aeronaves para realizar misiones de transporte aéreo, reabastecimiento en vuelo y evacuaciones aeromédicas.

La constitución del EATC, no solo es un ejemplo del concepto *pooling and sharing*³, sino que constituye un modelo de fuerzas armadas europeas trabajando de forma multinacional fuera del paraguas OTAN y por tanto un paso más en la constitución de una defensa propiamente europea.

- Pacto de defensa aérea del BENELUX:

El 4 de marzo del 2015, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron un pacto de defensa aérea que constituye el mayor ejemplo actual de integración multinacional de defensa en Europa.

Bien es verdad que Luxemburgo no posee una fuerza aérea, pero autoriza la operación de las otras sobre su espacio aéreo.

Este pacto incluye la vigilancia y monitorización del espacio aéreo de los tres países desde uno de los centros de control nacionales: el de Bélgica o el de Holanda alternativamente. En cuanto a la utilización de las aeronaves interceptoras, siempre tienen una pareja en alerta en una de las cuatro bases de F16 para los tres países. Desde mayo de este año esta alarma está en Florennes (Bélgica)⁴.

² <https://eatc-mil.com/en>

³ En el albur de la crisis económica del 2009 surgieron una serie de iniciativas con el objeto de abaratar costes compartiendo capacidades. *Pooling and sharing* hace referencia a poner los medios en común para ser utilizados y compartidos por todos.

⁴ <https://defpost.com/belgian-f-16s-take-over-benelux-air-surveillance-from-the-netherlands/> ,
 fechada el 14 de mayo del 2020.

Para ilustrar la flexibilidad del Pacto, el centro de control holandés puede detectar una amenaza volando sobre el espacio aéreo de Luxemburgo y, bajo la dirección del CAOC de Uedem, ejercerá de agencia de control de interceptación para los cazas belgas. Hay aquí una clara puesta en común de soberanías.

- Agencia de Defensa Europea (EDA)⁵:

Es la solución que ha adoptado la UE para adquirir de forma conjunta y coordinada las capacidades militares necesarias en un entorno de crisis económica casi permanente.

Es claro que el mundo de 2020 poco tiene que ver con el del final de la segunda guerra mundial. Por una parte, el interés norteamericano en temas de seguridad y defensa se diversifica hacia la región Asia-Pacífico. No es de extrañar, por tanto, que tan vehementemente reclamen los estadounidenses un mayor compromiso europeo en su propia defensa. Por otra parte, las economías europeas del Siglo XXI permiten imaginar un mayor compromiso en su propia defensa, en términos principalmente de presupuesto.



La cuestión es compleja, porque no cabe duda de que esta mayor inversión de los países europeos en Defensa traerá consigo un reequilibrio de responsabilidades y

⁵ <https://www.eda.europa.eu/home>

abre la puerta al diseño por parte de la UE de una defensa europea estratégicamente independiente. De hecho, este era el tema principal de discusión en la UE en la actual legislatura del Parlamento Europeo, hasta la aparición de la pandemia del COVID19.

Este proceso se ve facilitado por la retórica de un paso atrás (que no retirada) de Estados Unidos en su compromiso atlántico y, sobre la activación de las iniciativas europeas expuestas.

Parece el momento de promover un proyecto ambicioso de defensa, con un buen punto de partida, en el marco de la UE, una defensa aérea y de misil puramente europea y fuertemente vinculada a la OTAN. Hay que salir urgentemente de la limitación de las iniciativas europeas al tema de las capacidades y pasar a la posibilidad de un mando y control europeo integrado, estratégicamente independiente y, sobre todo, a la asunción de la propia defensa.

Los problemas conocidos de las diferentes perspectivas de los países miembros de la UE en materia de Defensa obligan a imaginar una Cooperación Reforzada, que bien podría ser un proyecto específico de Cooperación Estructurada Permanente del Artículo 42-6 del Tratado de Lisboa. El objetivo final de unas fuerzas de defensa aérea y antimisil europeas integradas debería tener una primera fase que permitiera, al igual que en el ámbito civil, la creación de un espacio aéreo sin fronteras (la amenaza no las tiene) que permita que los países puedan ejercer el control de regiones de espacio aéreo de otros países y las aeronaves interceptoras cruzar fronteras bajo un marco jurídico único que admita la aplicación de la misma normativa en cualquier región de ese espacio aéreo.

La ambición final del proyecto, y su horizonte debiera permitir el salto de un mando y control integrado a un dispositivo de defensa aérea y de misil bajo bandera europea, responsable de la seguridad aérea en el espacio de soberanía de los países que se adhieran a la iniciativa.

El camino recorrido por Bélgica, Holanda y Luxemburgo demuestra que esto es posible: que constituye la opción más eficiente, ya que un país en particular puede comprometerse en otro tipo de misión si otro país asume su defensa, con lo cual se liberan capacidades para el conjunto a la vez que se dejan de tener unidades hipotecadas por la misión. El marco UE permitiría dejar la puerta abierta a los países inicialmente no participantes, de acuerdo con la forma jurídica de las Cooperaciones Reforzadas.

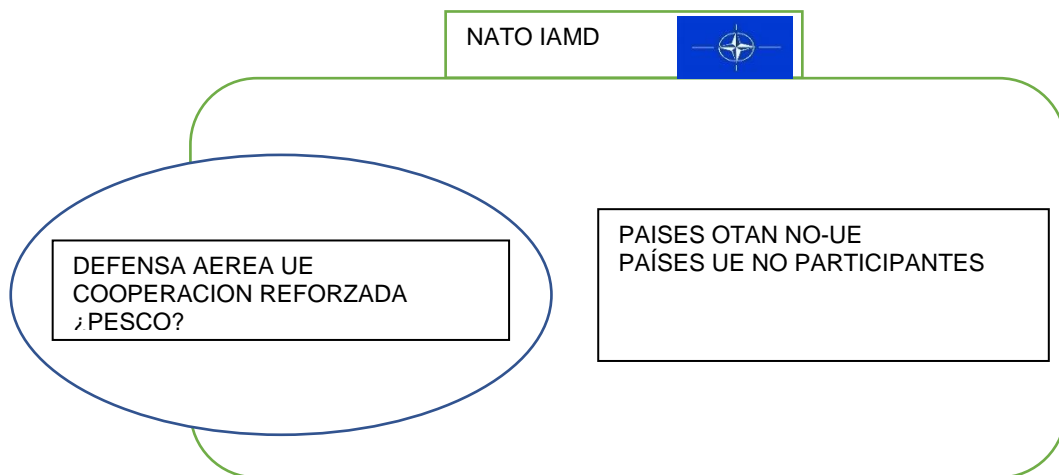
El marco jurídico final debería permitir que ese polo integrador europeo fuera capaz de integrarse a su vez en el esquema OTAN para realizar la misión tal y como hoy

la conocemos. Podrá pensar el lector que “para este viaje no hacían falta alforjas”, pero no es así.

Hay dos razones de peso para esta europeización de la Defensa Aérea. En primer lugar, por motivos políticos, porque la UE necesita por coherencia con la construcción europea ir asumiendo áreas de autodefensa. En segundo lugar, por razones operativas, porque es mucho más eficiente económica y operativamente crear fuerzas de defensa aérea con bandera UE y operarlas de una forma centralizada.

El punto de partida que asegura el éxito del proyecto ya está disponible en forma de interoperabilidad, tácticas y procedimientos OTAN. La herramienta jurídica para ponerla en marcha está disponible en los tratados de la UE, a través de las cooperaciones reforzadas. Sólo falta la voluntad política y la visión estratégica que permita a la UE, en materia de defensa, dar el salto que ya ha dado el Servicio Europeo de Acción Exterior.

FASE INICIAL



MODELO FINAL

