

Análisis del Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la movilidad Militar

Federico Aránega Alvarez

El Tribunal de Cuentas Europeo (European Court of Auditors, ECA), acaba de publicar su Informe Especial 04/2025: «**Movilidad militar en la UE – No va a toda velocidad por insuficiencias de diseño y obstáculos en ruta**», en el cual se han examinado los avances logrados en relación con la política de la UE en materia de movilidad militar, centrándose en el segundo Plan de Acción sobre Movilidad Militar (2.0) de la UE, que fue aprobado en noviembre de 2022, que abarca el período 2022-2026 y en el primer presupuesto que ha establecido la UE para la movilidad militar, que incluye una asignación de 1.690 millones de euros con arreglo al Mecanismo «Conectar Europa»(MCE) para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027.

El objetivo de la auditoría es evaluar si el Plan de Acción de Movilidad Militar 2.0 se había basado en fundamentos sólidos y estaba en vías de alcanzar sus objetivos.

El Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, proporciona un marco global para mejorar la movilidad militar, su enfoque estratégico se centra en la necesidad de desarrollar una red de movilidad militar bien conectada, propone nuevas medidas para permitir un movimiento rápido, eficiente y sin trabas, de fuerzas a gran escala y en corto espacio de tiempo, especialmente del personal militar y sus equipos, tanto en el contexto de la política común de seguridad y defensa de la UE como en lo que respecta a actividades nacionales y plurinacionales, en particular en el marco de la OTAN.

El informe del Tribunal señala que el Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0 carecía de fundamentos sólidos, debido a ciertas deficiencias en su diseño. Entre ellas, destaca la ausencia de un análisis previo detallado y de una evaluación precisa de las necesidades, lo que impidió calcular un presupuesto adecuado y que, aunque la Comisión Europea consultó a todas las partes implicadas, no se llevó a cabo una estimación correcta de la financiación requerida para alcanzar los objetivos establecidos.

También se constata que el diseño del Plan de Acción 2.0 dio lugar a limitaciones en cuanto al seguimiento y la comunicación de información, y la mayoría de sus acciones no eran suficientemente operativas ya que carecía de un enfoque suficientemente preciso y abarcaba demasiadas acciones.

El plan incluye acciones a escala de la UE para las partes interesadas de la Unión, así como invitaciones no vinculantes a los Estados miembros para que actúen, entre las que figuran el desarrollar y presentar propuestas de proyectos de infraestructuras de doble uso en todos los ámbitos del transporte que mejoren la movilidad militar en consonancia con el (Mecanismo Conectar Europa (MCE) y sus prioridades declaradas.

En el informe de la auditoría, se pone de manifiesto en relación con el seguimiento del Plan, que solo se prevén informes anuales de situación y que como los Estados miembros no tienen la obligación de informar específicamente a la UE a través de un proceso formalizado sobre las acciones que se les «invita» a adoptar, por lo tanto, no lo hacen y que tampoco ni la Comisión ni el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) les han pedido que informen.

Se pone de manifiesto que el primer informe de situación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, que se presentó en noviembre de 2023, solo tenía fines informativos, y que no incluían los avances realizados hasta esa fecha en cada acción clave a nivel de la UE, aparte del hecho de que tampoco aportaba información sobre los avances de las acciones que se invitó a llevar a cabo a los Estados miembros y que por lo tanto, el documento es más bien una lista de acontecimientos relacionados con la movilidad militar que tuvieron lugar en la UE durante el año anterior del período de referencia, sin una remisión clara a las acciones establecidas en el plan de acción.

También indica que se echa en falta la existencia de un análisis formal de las enseñanzas obtenidas de los ejercicios militares que se han realizado y que pudieran confirmar si existe una capacidad sólida y eficaz para extraer lecciones a escala de la UE y que es crucial para garantizar que los problemas surgidos en los ejercicios de simulación teórica y sobre el terreno tanto a nivel nacional como multinacional (incluida la OTAN) se registren y aborden adecuadamente a través de un proceso formal, con el fin de recomendar medidas correctoras.

Un aspecto digno de mención es que, en la informe situación Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0 del año 2023, en su última consideración, establecía que el próximo informe sería presentado por el Alto Representante y la Comisión antes de final de noviembre de 2024, y de momento aún no se ha realizado esta presentación del informe de situación

Con respecto a las tres convocatorias de la UE para financiar proyectos relacionadas con infraestructuras de doble uso, la auditoría ha comprobado que la evaluación militar solo representaba una pequeña parte de la puntuación de evaluación general obtenida en el proceso de selección y que tampoco se tuvieron suficientemente en cuenta los aspectos geopolíticos. Por lo tanto, llegan a la conclusión de que existe el riesgo de que los proyectos de infraestructuras de doble uso que fueron seleccionados para recibir financiación de la UE no hayan sido los más pertinentes desde un punto de vista militar.

Constatan en el informe, que la selección de proyectos de infraestructuras de doble uso para la financiación de la UE, esta no estuvo destinada a los proyectos con los valores geoestratégicos más elevados, y que el peso otorgado a los criterios militares y a los aspectos geopolíticos en la selección de proyectos fue insuficiente

El informe no analiza al completo y en detalle todos y cada uno del total de los 95 proyectos que fueron financiados en las tres convocatorias de 2021, 2022 y 2023 del MEC, ya que solo se ha realizado sobre una muestra de 24 proyectos seleccionados para recibir financiación, que representan un 25 % del total de proyectos de los proyectos en cuanto a número y tan solo al 10% del volumen de la financiación total, sobre los que se llevó a cabo un examen documental de esos proyectos seleccionados de infraestructuras de doble uso financiados por la UE a través de las 2 primeras convocatorias de movilidad militar en 2021 y 2022 y visitando sobre el terreno únicamente cinco de estos proyectos que estaban situados en Alemania, Estonia, Lituania, Polonia y Portugal

Sorprende que a pesar de que entre las prioridades que fija la Unión Europea en el Reglamento (UE) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), figura la de construir los enlaces pendientes y eliminar los cuellos de botella, especialmente en los tramos transfronterizos y que además es de vital importancia su desarrollo desde el punto de vista de infraestructuras de doble uso, que solo de 2 de los 95 proyectos que fueron seleccionados para su financiación correspondían a proyectos transfronterizos

- De la convocatoria de 2021: un proyecto ferroviario para una conexión transfronteriza entre Finlandia y Suecia.
- De la convocatoria de 2023: la fase de diseño de un nuevo puente sobre el Danubio para conectar Bulgaria y Rumanía.

En el caso de España, los tres proyectos que fueron seleccionados en la convocatoria de 2022, no da la impresión de que fueran precisamente un ejemplo de proyectos de gran importancia estratégica desde el punto de vista de infraestructuras de doble uso civil-militar, ni tenían relación con aspectos tan fundamentales como la resolución de los cuellos de botella en las infraestructuras de transporte en los pasos fronterizos con Francia, como podía haber sido solicitar financiación para desarrollar el proyecto de la Travesía Ferroviaria Central de los Pirineos mediante túnel de baja cota (TCP) que pertenece a la Red Global de la Red Transeuropea de Transportes y que por tanto debería de estar finalizada en 2050 y que proporcionaría un ruta directa, alternativa y eficiente desde la Península ibérica hacia el Norte y Centro de Europa o viceversa, como una importante infraestructura de doble uso civil-militar, para el traslado de tropas tanto en caso de conflicto, como con ocasión de maniobras militares

El ya mencionado a Reglamento (ue) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, establece que en el nuevo contexto geopolítico derivado de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, ha puesto de manifiesto la importancia de tener conexiones de transporte fluidas dentro del territorio de la Unión y con países vecinos y que por tanto un ancho de vía ferroviario diferente del ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm dificulta gravemente la interoperabilidad de las redes ferroviarias en toda la Unión y afecta incluso a la competitividad de esas redes ferroviarias aisladas. Fija que los Estados miembros que dispongan de una red con un ancho de vía diferente, como es el caso de España, deben estudiar la migración de las líneas existentes de los corredores europeos de transporte al ancho de vía nominal estándar europeo de 1 435 mm.

Por tanto sorprende que el Estado español no presentara, por ejemplo un proyecto para la transformación al ancho de vía internacional de la denominada autopista ferroviaria Algeciras - Madrid -Zaragoza que forma parte tanto del Corredor del mediterráneo como del Atlántico, que tiene ancho ibérico y que podrían haber sido financiados por la Unión Europea en el marco de la movilidad militar para establecer corredores ferroviarios, y que unido al proyecto de la Travesía ferroviaria Central del Pirineo mediante túnel de baja cota que también se construiría en ancho internacional y en su enlace hacia el resto de Europa, constituiría un corredor ferroviario estratégico desde el punto de vista militar

Después de analizar el informe del Tribunal de Cuentas Europeo se observa que la estrategia de movilidad militar de la UE se enfrenta a serios problemas debido a la burocracia excesiva, la falta de planificación y una gestión deficiente de los recursos y que la Comisión Europea (CE) no evaluó adecuadamente las necesidades logísticas ni el presupuesto necesario antes de implementar el plan, lo que provocó que los fondos se destinaran a proyectos poco estratégicos, en lugar de priorizar las infraestructuras críticas, dejando importantes vacíos en la red de defensa europea.

En caso de una crisis, los ejércitos europeos podrían quedar paralizados en las fronteras, atrapados en trámites burocráticos y obligados a desviar sus convoyes debido a

infraestructuras inadecuadas o normativas de circulación vial incompatibles, como son los límites de peso para vehículos militares.

La UE no cuenta con un punto único de coordinación logística, lo que genera confusión e ineficiencias. Si no se dispone de las infraestructuras necesarias, como carreteras, ferrocarriles que cuenten con obras de fábrica adecuadas que permitan la circulación de material pesado militar, junto con procedimientos aduaneros y logísticos ágiles se pone en riesgo la capacidad de movilizar tropas y equipos en situaciones de emergencia.

Con el presupuesto de la UE destinado movilidad militar actualmente agotado, la estrategia de defensa en este ámbito se enfrenta a una pausa antes de que se asignen nuevas partidas presupuestarias que agravará el estancamiento en el desarrollo de la movilidad militar, que es crucial modernizar así como reforzar las infraestructuras y procesos logísticos, evitando que estos se conviertan en cuellos de botella durante futuras crisis.

La movilidad militar en la UE se enfrenta a retos significativos que afectan a su eficacia operativa. La evaluación del estado y adaptación de las infraestructuras que permitan su doble uso civil-militar, tanto ferroviarias como de carreteras, a nivel de cada país miembro de la UE y de la OTAN, debe ser una prioridad para superar los cuellos de botella y optimizar el uso dual de las redes de transporte, así como para definir que nuevos corredores prioritarios de movilidad militar prioritarios, deben de ser considerados para ser incluidos en los actualmente cuatro corredores militares identificados.

Además, es esencial desarrollar una plataforma tecnológica avanzada que permita mediante Inteligencia artificial generativa, optimizar la planificación y gestión del transporte y movilidad de las Fuerzas Armadas, para que mediante el análisis y la integración de múltiples fuentes de información con un gran volumen de datos heterogéneos cada una de ellas, en las que se incluyan las características de todas las redes de transporte, tanto por carretera como por ferrocarril y de las infraestructuras que forman parte de ellas, que puedan ser utilizadas para doble uso civil-militar, así como de las bases de datos que engloben las características de todo el material y equipos militares susceptibles de ser transportados en operaciones y también de las bases de datos formadas por las características de los diversos medios de transporte por carretera y ferrocarril, tanto militares como civiles

Esta plataforma permitiría optimizar y priorizar el uso de infraestructuras y medios de transporte en operaciones de desplazamiento de tropas y equipos, tanto dentro de los territorios nacionales como en operaciones conjuntas en Europa, especialmente en situaciones de crisis, disponiendo de capacidad de recálculo automático en tiempo real y que proporcione respuestas adaptativas ante las diversas contingencias que puedan surgir y que garanticen una alta resiliencia operativa

Analizaría para cada desplazamiento militar, las mejores rutas, así como también proporcionaría propuestas de rutas alternativas, medios de transporte a utilizar y en caso necesario también los medios intermodales, en virtud de la cantidad del personal militar a transportar, de las características y la cuantía de material pesado y también en su caso de las materias peligrosas, y que también debería de implementar métodos predictivos por imprevistos de interrupciones de rutas diseñadas.

En definitiva el objetivo de la Movilidad Militar debe de enfocarse a asegurar una respuesta rápida, precisa y adaptativa ante cualquier escenario, fortaleciendo así la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas