



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 10 de noviembre de 2017
(OR. en)

14237/17

**COPS 355
CFSP/PESC 1002
CSDP/PSDC 626
EUMC 139
TRANS 468
HYBRID 9**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2017

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

Asunto: COMUNICACIÓN CONJUNTA al Parlamento Europeo y al Consejo
Mejora de la movilidad militar en la Unión Europea

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – JOIN(2017) 41 final.

Adj.: JOIN(2017) 41 final



COMISIÓN
EUROPEA

ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 10.11.2017
JOIN(2017) 41 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Mejora de la movilidad militar en la Unión Europea

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Mejora de la movilidad militar en la Unión Europea

1. Introducción

La seguridad de los ciudadanos europeos es una prioridad para la Unión y un asunto en el que estos esperan que la UE intervenga. La UE ha adoptado una serie de iniciativas para que los europeos puedan tener mayor responsabilidad sobre su propia seguridad. En 2016, la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE apeló a una Unión más eficiente, coordinada y con capacidad de reacción, capaz de velar por los intereses compartidos y las prioridades de la UE en lo que se refiere a promoción de la paz y de la seguridad de sus ciudadanos y de su territorio. A fin de satisfacer las necesidades actuales y futuras de Europa, la Comisión se comprometió, mediante el Plan de Acción Europeo de Defensa, a realizar esfuerzos conjuntos con otros actores pertinentes de la UE para promover la coherencia y las sinergias entre las cuestiones relativas a la defensa y otras políticas de la Unión en las que exista un valor añadido de la UE¹. El Consejo Europeo ha reconocido que se han llevado a cabo progresos significativos en el ámbito de seguridad y defensa. En junio de 2017, el Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea supuso el impulso de la acción de la UE en materia de defensa². En su discurso sobre el estado de la Unión de 13 de septiembre de 2017, el Presidente Juncker resaltó la necesidad de crear una Unión Europea de Defensa operativa antes de 2025. Cada una de estas iniciativas tiene una única finalidad: construir una Unión capaz de proteger a sus ciudadanos.

Para proteger la Unión y a sus ciudadanos en un ambiente de seguridad impredecible como el actual, la UE seguirá los pasos que sean necesarios para garantizar su capacidad de reaccionar de manera eficiente y oportuna ante situaciones de crisis tanto en el plano interior como exterior, principalmente a través de la mejora de su preparación y resiliencia³. En este contexto, los Estados miembros también están trabajando en el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa, incluida una cooperación estructurada permanente, tal como está contemplado en los Tratados. Existe tanto una oportunidad como una necesidad estratégica de sacar partido de las sinergias civiles y militares para acelerar la movilidad militar; tanto dentro de nuestras fronteras como con vistas al rápido despliegue de operaciones militares en el extranjero.

Los Estados miembros deben decidir, en soberanía plena, si permiten a tropas procedentes de otros países entrar en su territorio. Sin embargo, a fin de estar preparados para situaciones de crisis que puedan incluir ejercicios militares y poder reaccionar ante ellas, es necesario garantizar que las decisiones pertinentes puedan tomarse rápidamente y que las tropas y

¹ COM (2016) 950 de 30.11.2016.

² COM (2017) 315 de 7.6.2017 «Se están sentando gradualmente los cimientos de la Unión Europea de Seguridad y Defensa. La única forma de que nuestros ciudadanos se sientan y estén seguros es seguir con paso firme por esta vía».

³ Comunicación conjunta «Marco común para la lucha contra las amenazas híbridas - una respuesta de la Unión Europea» (2016) y Comunicación conjunta «Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE» (2017).

equipamientos puedan circular de manera ágil y fluida. Además, debe respetarse el carácter específico en materia de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

En este contexto, la circulación ágil y rápida de personal y de equipamiento militar en la UE se está viendo obstaculizada por numerosas barreras físicas, jurídicas y normativas, como infraestructuras que no están preparadas para soportar el peso de un vehículo militar o dificultades en aduanas y otros procedimientos. Como ya se ha podido comprobar en grandes ejercicios militares recientes, dichas barreras pueden conllevar retrasos, perturbaciones, costes más elevados y una mayor vulnerabilidad. Debido al carácter específico de las fuerzas armadas y de su equipamiento, la movilidad militar se encuentra jurídicamente vinculada a un gran número de decisiones nacionales y normas de la UE encargadas de determinar la posibilidad de realizar movimientos nacionales o internacionales. Existe un amplio abanico de áreas que procede regular (asuntos de interior, justicia, economía y finanzas, empleo, transporte, defensa, aduanas, medio ambiente, salud). Asimismo, la OTAN pone a disposición de sus miembros normas y procedimientos en este ámbito. Estas cuestiones abarcan temas de aduanas; requisitos para la seguridad en el transporte de personas y de equipamiento militar, incluido el transporte de mercancías peligrosas; elementos relativos a la responsabilidad, incluida la legislación medioambiental; protección física y jurídica de personal; o disponibilidad y adecuación de las infraestructuras de transporte pertinentes. Dado el marco jurídico y territorial actual, a menudo resulta difícil para los militares dar una respuesta a tiempo. Por este motivo, es importante examinar las medidas que deben tomarse para mejorar los procedimientos, respetando plenamente la soberanía de los Estados miembros y de conformidad con los Tratados y la legislación de la UE.

A pesar de que la mayor parte de dichas medidas son y serán responsabilidad de los Estados miembros, la UE tiene mecanismos para ayudar si fuese oportuno. Así, la finalidad de esta Comunicación conjunta es establecer de qué manera la UE, teniendo en cuenta sus políticas vigentes, trabajará para facilitar y contribuir en la agilización de la movilidad militar en casos que pueden ir desde necesidades cotidianas hasta la movilización estratégica previa de fuerzas militares y recursos, en sinergia con actividades civiles y sin trastornar el uso civil de infraestructuras o evitando molestias innecesarias.

2. Proyectos, actividades e iniciativas en curso sobre movilidad militar

Existen diversas iniciativas en marcha para la mejora de la movilidad militar en el contexto de la UE. Las infraestructuras de transporte han sido tradicionalmente un componente necesario de todo sistema de defensa al poner a disposición, especialmente, rutas para suministros militares y movimiento de tropas. Con el tiempo, la UE ha desarrollado una ambiciosa política de infraestructuras de transporte⁴. Este ámbito ofrece una clara oportunidad para mejorar la coherencia y la sinergia entre las cuestiones de defensa y las políticas vigentes de la Unión mediante el aprovechamiento del valor añadido de la UE, la reducción de duplicaciones innecesarias, la promoción de un uso más eficiente de los fondos públicos y la prevención de inversiones subóptimas a largo plazo.

También se están llevando a cabo iniciativas para promover sinergias entre los sectores civil y militar de acuerdo con las políticas de la UE en ámbitos como investigación, ciberseguridad, aviación, control de fronteras, vigilancia marítima y espacio. Un mecanismo acordado entre la Comisión, la Agencia Europea de Defensa y los Estados miembros para iniciar el desarrollo

⁴ Política de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T).

de la defensa y de normas híbridas para productos de doble uso es un buen ejemplo de otras iniciativas horizontales. Dichas actividades podrían tener repercusiones positivas también en lo que se refiere a facilitar la movilidad militar.

Además, los Estados miembros están impulsando numerosos proyectos en el marco de la Agencia Europea de Defensa:

- En 2014, catorce Estados miembros decidieron comenzar un proyecto específico desde la Agencia dedicado a una plataforma multimodal de transporte de la UE. Estos Estados miembros han observado la necesidad de mejorar la coordinación de los movimientos militares. Se está desarrollando en Europa, a través de reglamentaciones, procedimientos y procesos armonizados, así como de la puesta en común y la utilización compartida de medios e infraestructuras, una red de transporte multimodal (M2TH) con el fin de facilitar el rápido movimiento de tropas. El núcleo de este proyecto es la coordinación central de la movilidad mediante la identificación de una red territorial de lugares y la prestación de los servicios necesarios. Todo esto se ejecuta mediante procedimientos simplificados y armonizados dentro de los límites de la legislación de la UE y de las legislaciones nacionales. Otros Estados miembros han mostrado interés en unirse al proyecto.
- La iniciativa de un acuerdo de salvoconductos diplomáticos presenta un nuevo programa bajo el amparo de la Agencia Europea de Defensa, y llevó a un acuerdo técnico en este mismo ámbito en 2012. El número de Estados miembros participantes se ha visto elevado a dieciséis. El acuerdo técnico estandariza los procedimientos administrativos (formularios y plazos) y ofrece la posibilidad de conceder salvoconductos preventivos. Todos los Estados miembros implicados han optado por conceder salvoconductos, por lo que el acuerdo técnico se ha convertido en un verdadero facilitador para el movimiento militar aéreo rápido diario en la mayoría de los casos rutinarios.

La OTAN también está trabajando en diversos campos para facilitar la movilidad militar, como los instrumentos jurídicos para facilitar la libertad de movimiento, el conocimiento de las infraestructuras, la mejora de la movilidad aérea rápida y los trabajos sobre preparación y resiliencia civil.

También se está trabajando en iniciativas multinacionales para intentar minimizar el número de limitaciones y restricciones a la movilidad militar y para encontrar nuevas maneras de eliminar las barreras existentes. Algunos actores son conocidos y ya dan apoyo a diversas actividades de manera muy profesional, como el Centro de Coordinación de Movimientos para Europa, una organización multinacional que busca soluciones de transporte multimodal; el Mando Europeo del Transporte Aéreo, responsable, entre otras cosas, de la planificación y el reparto de tareas en transporte aéreo; y el Centro Multinacional de Coordinación de Transporte Marítimo de Atenas, que identifica los medios de transporte adecuados para solicitudes de misión. Asimismo, existen otras iniciativas multinacionales activas en este ámbito.

Toda otra acción de la UE debe tener en cuenta estos proyectos en curso y buscar sinergias y coherencia para evitar duplicaciones o contradicciones innecesarias.

3. Necesidades y requisitos para la movilidad militar

Recientemente, los obstáculos normativos y de infraestructuras han pasado a un primer plano, puesto que dificultan los movimientos militares en detrimento de las necesidades de defensa de los Estados miembros. Es necesario un mayor esfuerzo para desarrollar un enfoque más coordinado que maximice el valor añadido de la UE y las sinergias civiles y militares.

El punto de partida hacia un enfoque efectivo en la UE para ayudar a mejorar la movilidad militar abordando todos los aspectos es el desarrollo de un entendimiento común de las necesidades y los requisitos.

Estos requisitos y especificidades militares deben examinarse con mayor detenimiento y ser aceptados por los Estados miembros como base para una mayor acción de la UE. Deben abarcarse, por lo menos, los siguientes ámbitos:

- disponibilidad de una infraestructura física que cumpla los requisitos técnicos necesarios para todos los medios de transporte y nudos multimodales;
- parámetros jurídicos de acceso a la infraestructura de transporte dentro de la UE, incluida la importación/exportación de fuerzas y equipamientos militares fuera de Europa, aplicables también a mercancías peligrosas;
- protección de personal militar, equipamiento y datos restringidos;
- responsabilidad de las fuerzas militares y estatuto de las fuerzas;
- consideraciones de carácter temporal, como los requisitos prioritarios en lo que respecta a tráfico civil, notificaciones y solicitud de franjas horarias;
- requisitos de apoyo para los Estados miembros anfitriones (combustible, alojamiento, apoyo logístico, mantenimiento y recuperación, suministro, salud y cuidados médicos, etc.);
- requisitos de coordinación, capacidades y procedimientos entre autoridades militares y civiles tanto nacionales como internacionales;
- intercambio de información (datos electrónicos/bases de datos/plataformas) entre bases de datos civiles y militares.

4. Identificación de líneas de actuación

Sobre la base de las necesidades y requisitos que deben ser estudiados con mayor detenimiento por los Estados miembros, y tomando en consideración el trabajo que se está desarrollando, pueden identificarse diferentes líneas de actuación para abordar las insuficiencias.

Para hacer frente a las insuficiencias persistentes y promover una mejor coordinación y sinergias mejoradas entre las partes interesadas, se ha creado recientemente en el ámbito de la Agencia Europea de Defensa un grupo de trabajo *ad hoc*. El grupo de trabajo tiene por objetivos la identificación de obstáculos y barreras transfronterizas y de tránsito en movimientos por tierra de personal militar y de medios, la esquematización de las iniciativas y las insuficiencias existentes, la identificación de actores pertinentes tanto a nivel de la UE como nacional, y el desarrollo de un plan de acción con funciones específicas y responsabilidades, incluida una hoja de ruta con plazos. Dos de los principios a seguir son evitar la duplicación y trabajar por la inclusión para poder tener en cuenta a todas las partes interesadas.

Aunque sacar adelante este trabajo requiere esfuerzos de diferentes actores a distintos niveles, la UE puede ofrecer en algunos ámbitos soluciones acordes con los Tratados y crear sinergias basadas en políticas y proyectos desarrollados a lo largo de los años, principalmente con propósitos civiles. Estos ámbitos están sujetos a la legislación, a procedimientos y a instrumentos de inversión que tienen que adaptarse, incluso a nivel de la UE, para ser apropiados para uso militar.

- **Infraestructura:** La movilidad efectiva requiere una gran coordinación entre los Estados miembros de la UE. Se necesita también un entendimiento común de la infraestructura de que se va a hacer uso. Debido a la calidad de la propia infraestructura y a diferencias en las normativas, las solicitudes de circulación se demoran de tal manera que pueden llevar a impedimentos imprevisibles durante la circulación.

Por lo tanto, es necesario evaluar la infraestructura actual y definir normas de infraestructuras que tengan en cuenta también las necesidades militares. Tal análisis permitirá a la UE desarrollar una norma de infraestructuras que integre el perfil militar para transporte multimodal. Esto podrá abarcar tanto el desarrollo de nuevas infraestructuras como la modernización de las ya existentes. Debe establecerse un vínculo estrecho con la inversión en infraestructuras de la Unión a largo plazo, ya que las implicaciones de esta línea de actividad no han sido aún cuantificadas.

El ejemplo de la infraestructura de transporte de la UE

La Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) consiste en una amplia red que garantizará la accesibilidad de todas las regiones de la UE en 2050. Las partes más importantes desde un punto de vista estratégico de su red principal estarán finalizadas en 2030. La RTE-T incluye puertos, aeropuertos, vías férreas, carreteras y vías navegables interiores. Se han establecido nueve corredores de la red multimodal principal para facilitar la finalización de las partes más importantes de la red principal.

En primer lugar, es importante comenzar analizando el posible uso dual de la red e identificar los solapamientos y las lagunas. La política de la RTE-T define normas ambiciosas y uniformes en forma de requisitos técnicos para todos los componentes de la infraestructura, especialmente para los de la red principal. Esto da muestra del uso predominantemente civil de la infraestructura. Algunos de estos corredores podrían ser identificados como posibles casos para un análisis piloto.

La RTE-T también se apoya en un sistema interactivo de información geográfica y técnica (TENtec) que contiene mapas y otra información sobre las normas uniformes de la RTE-T. Podría trabajarse en la mejora de la cooperación con los actores pertinentes en temas de defensa de esta base de datos para sacar partido de las sinergias posibles.

El Mecanismo «Conectar Europa»⁵ es el instrumento de inversión estratégico de la UE para la realización de la RTE-T. Este Mecanismo ha demostrado su eficacia en la rápida movilización de inversiones para la mejora de las infraestructuras de transporte de la UE y en el énfasis puesto en los proyectos generadores de un gran valor añadido de la UE. El Mecanismo está

⁵ Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010. DO L 348 de 20.12.2013, p. 129.

claramente centrado en proyectos civiles transfronterizos y en carencias en las conexiones, incluyendo los sistemas de interoperabilidad necesarios, como la gestión del tráfico aéreo o ferroviario; así como en innovación, inversiones en puertos, aeropuertos y en sus conexiones interiores para el funcionamiento multimodal de la red. Esto resulta fundamental para el avance de las tropas.

Unas infraestructuras de buena calidad requieren suficiente inversión y mantenimiento, especialmente para asegurar unas conexiones multimodales adecuadas y sin interrupciones con ventajas tanto para civiles como para militares. Aunque el Mecanismo se centra únicamente en las prioridades para el transporte civil, existen ejemplos evidentes en los que una inversión adicional puede dar lugar a beneficios significativos en términos de objetivos militares, como es el caso de los proyectos de tipo fronterizo, infraestructuras críticas y elementos clave de la infraestructura. Por lo tanto, la identificación de posibles sinergias y el análisis del uso dual, así como el refuerzo de los presupuestos que lo requieran, constituyen una necesidad primordial para las infraestructuras tanto civiles como militares. Podría realizarse el refuerzo para la finalización de la red principal de la RTE-T antes de 2030 y de la Unión Europea de Defensa antes de 2025.

- Afrontar las **cuestiones reglamentarias y de procedimiento** pertinentes:
 - **Aduanas:** La nueva legislación aduanera de la UE, en vigor desde mayo de 2016, exige que todos los procedimientos aduaneros estén, en principio, completamente informatizados. A fin de simplificar y estandarizar los procedimientos necesarios para movimientos militares en la Unión, las cuestiones aduaneras identificadas están siendo analizadas con la idea de establecer procedimientos aduaneros que se ajusten mejor a las necesidades específicas de dichos movimientos. Cualquier modificación del marco reglamentario de aduanas que se proponga prestará especial atención a las prácticas existentes pertinentes, como el formato 302 de la OTAN.
 - **Mercancías peligrosas:** La legislación de la UE sobre el transporte de mercancías peligrosas no es aplicable actualmente al transporte militar. Si los vehículos militares cumplen esta legislación, deben tener las mismas ventajas que los vehículos civiles. Esto facilitaría el movimiento de tropas y de equipamiento militar.
 - **Procedimientos nacionales:** Si tomamos en consideración que la movilidad militar depende en gran medida de las exigencias, los procedimientos y las prácticas nacionales de los Estados miembros, debería estudiarse la posibilidad de un intercambio de información para entender mejor los casos en los que podrían utilizarse normas comunes y aportar una mayor coherencia. Por ejemplo, podría considerarse el desarrollo de un procedimiento único destinado a garantizar la movilidad militar para todos los Estados miembros de la UE. El trabajo exhaustivo realizado en proyectos de la Agencia Europea de Defensa constituye un punto de partida. Las acciones de la UE podrían facilitar o apoyar a los Estados miembros en este proceso si estos así lo solicitasen.
- **Amenazas híbridas:** De acuerdo con el marco común relativo a la lucha contra las amenazas híbridas, se han identificado diversas acciones sobre la resiliencia a amenazas híbridas a infraestructuras determinantes en Europa, como son las de transporte. Se seguirá trabajando y fortaleciendo este ámbito, también en el marco de la cooperación

actual entre la UE y la OTAN para la lucha contra amenazas híbridas, a fin de garantizar la resiliencia de dichas infraestructuras estratégicas a la luz de los trabajos para agilizar la movilidad militar en la UE.

También podría tenerse en cuenta la legislación de la UE en otras áreas por su posible importancia en materia de movilidad militar.

5. Coordinación con otras partes interesadas

Los mismos impedimentos existentes para el movimiento rápido y sin interrupciones de las fuerzas y medios militares a través de las fronteras nacionales en Europa están afectando también a los Estados miembros en otros contextos, especialmente en la OTAN. A este respecto, la cooperación y el diálogo con la OTAN deben intensificarse también. Esto se hará de manera plenamente abierta y transparente, con total respeto de la autonomía de decisión y de los procedimientos de ambas organizaciones, de la inclusividad y de la reciprocidad, sin perjuicio del carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros. También es importante la interacción con otros socios y partes interesadas pertinentes a fin de optimizar la eficacia, promover sinergias cuando sea posible y evitar duplicaciones innecesarias en la identificación de los próximos pasos con el fin de facilitar y agilizar la movilidad militar en Europa.

6. Perspectivas de futuro

En marzo de 2018, la Alta Representante y la Comisión someterán un Plan de Acción sobre movilidad militar a la aprobación de los Estados miembros. Este plan se basará en los resultados del grupo de trabajo *ad hoc* de la Agencia Europea de Defensa sobre movilidad militar y recomendará acciones, actores responsables de la aplicación y plazos ambiciosos para eliminar los obstáculos identificados que dificultan la movilidad militar en la Unión Europea.