

Los europeos deben cooperar en el desarrollo y obtención de capacidades claves

LA FINANCIACIÓN de la defensa en la UE

General de división Arturo Alfonso Meiriño

Subdirector general de Relaciones Internacionales de la DGAM

El Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno del pasado 15 de diciembre cerraba un año de una gran actividad en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea. Un año en el que al mismo tiempo se ponía en entredicho el futuro de la Unión ante la diferente respuesta de los Estados Miembro (EM) a la crisis de los refugiados o como consecuencia de la situación de incertidumbre creada tras el *Brexit* del Reino Unido.

En el Consejo de diciembre se refrendaban las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de octubre y del 14 de noviembre de 2016 sobre la implementación de la Estrategia Global de la UE en materia de seguridad y defensa, que establecen el nivel de ambición en un mundo más global, más competitivo y en el que la propia UE se postula para jugar un papel más relevante.

En particular, el Consejo instaba a la alta representante y a los EM a realizar un seguimiento exhaustivo de los asuntos allí incluidos y a presentar propuestas en los próximos meses en relación con el desarrollo de capacidades civiles, con los parámetros de una revisión anual coordinada de defensa liderada por los EM, con el proceso de desarrollo de capacidades militares teniendo en cuenta la investigación y la tecnología (I+T), con los aspectos industriales, con el establecimiento de una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción de operaciones a nivel estratégico, y con los elementos y opciones para una cooperación estructurada permanente inclusiva. (PESCO, en sus siglas en inglés).

Igualmente, dicho Consejo celebraba las propuestas de la Comisión sobre el Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP, en sus siglas en inglés), como contribución al desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, subrayaba la importancia de la plena

participación en el proceso de los EM y pedía a todas las partes afectadas que impulsaran los trabajos que de ello se derivaran. Al mismo tiempo, se invitaba al Banco Europeo de Inversiones a que estudiara las medidas para apoyar las inversiones en materia de investigación en el ámbito de la defensa y en actividades de desarrollo y se pedía a la Comisión que presentara propuestas, en el primer semestre de 2017, para la creación de un Fondo Europeo de Defensa que incluyan una ventana temática sobre el desarrollo conjunto de las capacidades comúnmente acordadas por los EM.

Por último, el Consejo Europeo de diciembre instaba a que se adoptaran medidas para dar seguimiento a las Conclusiones del Consejo de 6 de diciembre de 2016 sobre la aplicación de la Declaración conjunta firmada en la cumbre de Varsovia de julio por los líderes de la UE y de la OTAN, para evitar la duplicación y garantizar la complementariedad entre ambas organizaciones en lo que se refiere a las amenazas híbridas, las cuestiones marítimas, la ciberseguridad, la comunicación estratégica, la industria y la investigación sobre defensa, los ejercicios militares y el desarrollo de capacidades en materia de defensa y seguridad.

Quizás un aspecto de los más relevantes del Consejo haya sido la decisión de mantener en su orden del día las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, con vistas a evaluar regularmente los progresos realizados y determinar, sobre dicha base, las prioridades de estrategia y de política que correspondan.

Este paquete integral de actuaciones de 2016, relacionado con la PCSD en su sentido más amplio, comenzaba con la publicación en junio de la «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión» (EGUE) presentada por la alta representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y vicepresidenta de la



Rafael Navarro/foto: Pepe Diaz

Comisión Europea, la italiana Federica Mogherini. Una estrategia que reemplazaba a la Estrategia de Seguridad de la UE, la denominada «Estrategia Solana», publicada en 2003 y revisada en 2008, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. El nuevo texto hacía hincapié en la necesidad de la cooperación al incluir como subtítulo la frase: «Una visión compartida, acción común; una Europa más fuerte».

Como novedad respecto a la anterior, la Estrategia Global sí incluye varias referencias a la defensa y a la industria, y se adelantaba una posible actuación de la Unión en el ámbito de la financiación de la defensa como una necesidad imperiosa. «Los fondos de la Unión para apoyar la investigación y la tecnología en defensa, la cooperación multinacional y el máximo aprovechamiento del potencial de la Agencia Europea de Defensa, son prerequisites esenciales en los esfuerzos hacia una seguridad y defensa europeas sustentadas por una fuerte industria europea de defensa».

El propio presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, declaraba en su discurso sobre el estado de la Unión el 14 de septiembre pasado titulado «Hacia una Europa mejor. Una Europa que protege, capacita y defiende» que: «Para garantizar nuestra seguridad colectiva, tenemos que invertir en el desarrollo común de tecnologías y equipos de importancia estratégica... Para ello es necesario que los Estados Miembro cooperen más y pongan más en común los recursos nacionales», volviendo con ello a insistir en los aspectos

de la financiación de la defensa europea, fuertemente afectada por la crisis económica vivida en Europa en los últimos ocho años.

En el marco de la actividad relacionada con la PCSD de las instituciones europeas durante 2016, el 14 de noviembre, la alta representante presentaba el «Plan de Implementación de la Estrategia Global de la UE en Seguridad y Defensa». Un plan que, si bien se centra en los aspectos de respuesta a las crisis y a los conflictos externos, en el desarrollo de capacidades en los países socios de la UE y en la protección de la Unión y sus ciudadanos, también hace referencia a la financiación como un elemento clave.

Junto a las propuestas que se detallan para, entre otras cosas, identificar las prioridades en el desarrollo de capacidades, profundizar en la cooperación en defensa, ajustar las estructuras de la Unión relacionadas con la conciencia situacional, el planeamiento y la conducción de operaciones así como con las herramientas de reacción rápida ante las crisis externas, o para maximizar todo el potencial que tiene el Tratado de la Unión, en particular en el marco de la

Cooperación Estructurada Permanente, el Plan de Implementación también hacía propuestas referidas a la financiación de la defensa.

En concreto se incluye la de incrementar la flexibilidad y la solidaridad financiera así como asegurar un mayor rango de opciones de financiación como parte de una aproximación más integral a los asuntos de defensa. En definitiva, se pide explorar todas las posibilidades de financiación para la defensa, incluidas aquellas que,

El primer pilar del plan de acción es el lanzamiento de un Fondo Europeo de Defensa

habiendo sido claves en el desarrollo estructural y económico de la Unión, nunca consideraron al sector de la defensa como parte de sus objetivos de financiación. El Plan de Implementación hace incluso referencia a una revisión ambiciosa en 2017 del mecanismo *Athenas* de financiación de las operaciones de la Unión, tema siempre complicado en las negociaciones inherentes al lanzamiento de nuevas misiones de gestión de crisis en el exterior.

Pero, sin duda, ha sido el Plan de Acción de Defensa Europeo, refrendado por el Colegio de Comisarios de la Comisión Europea el pasado 30 de noviembre, el que ha incidido de forma directa en la financiación de la defensa en la UE.

El esquema presentado por el EDAP es simple y directo. Europa debe adquirir mayores responsabilidades en el marco de su seguridad y la de sus ciudadanos. Ello significa que los europeos deben invertir en el desarrollo y obtención de capacidades claves para ser capaces de disuadir, responder y protegerse contra las amenazas externas, amenazas que hoy en día se originan principalmente fuera del territorio de la Unión. Europa en definitiva debe demostrar que puede actuar como un proveedor no solo de la *soft security* sino también de la *hard security*.

Para que Europa sea capaz de identificar y obtener esas capacidades deben crearse las condiciones para una mayor cooperación que maximice la eficiencia de los gastos en defensa. Ello debe ir unido tanto a la creación de un mercado único europeo de defensa, reduciendo duplicidades, como al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea mejorando su competitividad y la innovación, también en beneficio de la economía en general. Beneficio que viene de la mano del efecto multiplicador del gasto en defensa en términos de creación de *spin-offs* y transferencias de tecnología a otros sectores, y en la creación de empleos. En este sentido el EDAP hace referencia a los análisis relativos al sector en 2013, en los que se estimaba que cada euro invertido en defensa generaba un retorno de 1,6 euros, en particular a través de empleo cualificado, investigación y tecnología y exportaciones. No en vano es un sector que factura anualmente en Europa 100 millardos de euro y genera 1,4 millones de puestos de trabajo, directos e indirectos, y es un gran contribuidor a la economía general europea.

Al mismo tiempo que la Comisión Europea reconoce en el EDAP que la decisión de invertir en defensa y lanzar programas de desarrollo de capacidades es una prerrogativa y responsabilidad de los EM, reclama como suya la responsabilidad de complementar, nivelar y consolidar los esfuerzos colaborativos de los EM en desarrollar aquellas capacidades que respondan a los retos de seguridad y que apoyen a la industria europea de defensa.

La Comisión Europea ya ha venido desarrollando estrategias encaminadas a apoyar la competitividad y la creación de un mercado europeo de defensa más integrado. Principalmente a través de la Comunicación Interpretativa del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE

*La inversión en
defensa genera
retornos en empleo,
investigación,
tecnología y
exportaciones*



(TFUE) asociado al Tratado de Lisboa, de las dos Directivas, la de adquisiciones de seguridad y defensa y la de transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa y seguridad, asociadas al denominado «paquete de defensa», lanzado en 2009 y a través de la Hoja de Ruta «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente» de 2014. Pero es en el EDAP en el que la Comisión, por primera vez, afronta en un solo documento las necesidades de capacidades, su financiación y el apoyo a la industria de defensa. Los tres pilares del EDAP abordan las necesidades, diferentes pero complementarias, del ciclo de desarrollo de capacidades enfocándose en las tecnologías y en sus productos derivados.

El primer pilar es el del lanzamiento de un «Fondo Europeo de Defensa» (EDF, en sus siglas en inglés), el segundo el del fomento de las inversiones en la cadena de suministro (PYMES) y, por último, el del reforzamiento del mercado único europeo de defensa. Todo ello sin olvidar la necesaria búsqueda de sinergias cívico-militares en el marco de las políticas más generales de la Unión y teniendo en cuenta el trabajo ya llevado a cabo por la Agencia Europea de Defensa (EDA) en lo referente al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, en sus siglas en inglés), las prioridades en I+T y el análisis de las actividades estratégicas claves.



Rafael Navarro/Foto: Pepe Diaz

El Fondo anunciado por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión, consiste concretamente en dos «secciones» o *windows*, como se las denomina en inglés.

Una «sección de Investigación» para financiar proyectos colaborativos en investigación en defensa a nivel europeo. Sección que de hecho ya se ha puesto en marcha en la segunda mitad de 2016 a través de la llamada «Acción Preparatoria» y que debería dar como resultado un programa en Investigación en defensa en el Marco Multianual Financiero (MFF, en sus siglas en inglés) de la Comisión posterior al 2020. Las cifras que se manejan aquí son de 90 millones de euros hasta 2020 en la Acción Preparatoria y 500 millones anuales en el MFF posterior al 2020.

Una «sección de Capacidades» para financiar desarrollos conjuntos de capacidades de defensa acordadas por los EM. Esta financiación provendría de las aportaciones nacionales y, donde fuera posible, apoyadas por el presupuesto de la UE. Como una estimación inicial en esta «sección» el EDAP habla de 5 millardos de euro anuales, cifra que se correspondería con el 2,5 por 100 del gasto total nacional en defensa en la UE y un 14 por 100 del gasto de capacidades en defensa completando con ello el objetivo de los EM participantes en la EDA de alcanzar un 35 por 100 en proyectos en colaboración del total de su gasto en equipamiento.

La «sección de Capacidades» se desarrollaría en dos niveles. Un primer nivel, abierto a todos los EM y consistente en una «estructura paraguas» o «estructura marco» que establecería las reglas de juego y las correspondientes herramientas legales

y financieras para el desarrollo de proyectos a través de normas comunes. Este primer nivel podría ayudar a compensar la falta de sincronización de los ciclos presupuestarios en los EM. El segundo nivel consistiría en proyectos específicos para el desarrollo conjunto de capacidades sobre la base de la participación voluntaria de los EM que tomarían las decisiones financieras y operativas para cada proyecto y todo ello dentro de las reglas establecidas en la «estructura paraguas».

Estas «secciones» funcionarían a través de un mecanismo coordinado en forma de un «Consejo de Coordinación» en el que estarían presentes la propia CE, la alta representante, los EM, la EDA, y, en su caso, la industria, y que tendría como misión principal la de asegurar la máxima consistencia entre las dos «secciones» para apoyar de la mejor manera el desarrollo de capacidades que los EM acuerden y decidan de forma conjunta en un proceso de revisión anual coordinada bajo la dirección de los EM, la participación de la EDA y en base a propuestas de la alta representante acordes con las decisiones del Consejo.

La gobernanza del EDAP, según el documento de la Comisión, estaría basada en un «Comité de Coordinación» para el caso de los fondos de ambas secciones, la de investigación y la de capacidades, y en un «Grupo Director» para la implementación (ISG, en sus siglas en inglés) del EDAP.

Muchas preguntas van surgiendo en los foros de discusión internacionales, todas ellas relacionadas de una u otra manera con la potencial pérdida de soberanía que esta financiación europea de la defensa podría representar. La Comisión Europea ya ha convocado al ISG para una primera reunión el 17 de febrero donde solicita una representación conjunta de los EM tanto por parte del Ministerio de Defensa como del de Economía.

Considerando la situación financiera de la defensa en Europa en general, y en España en particular, y los retos a los que nos enfrentamos a nivel nacional como son la financiación a través de presupuesto de los Programas Especiales de Armamento (PEAs) y, muy principalmente, de cara a lo que se ha venido llamando el «nuevo ciclo inversor» de la defensa, habrá que estar muy atentos a lo que emane desde Bruselas. Los recursos humanos y financieros que por parte del Ministerio de Defensa se invierten en el seguimiento de todas estas iniciativas novedosas de financiación de la defensa provenientes de la Unión, serán seguro bien recompensados si al final de todo el proceso nuestras Fuerzas Armadas se benefician de la capacidades operativas que con ellas se adquieran y nuestra industria de defensa continua manteniendo el lugar que ha venido ocupando en el contexto europeo y que ha costado muchos años conseguir desde que se inició el proceso de modernización de los Ejércitos y la Armada española. La actividad internacional de la Secretaría de Estado de Defensa en este contexto seguirá siendo clave en ese futuro, no tan lejano, y por ello ya se ha puesto en marcha el correspondiente grupo de trabajo que, liderado por la DGAM, coordinará la postura española en el ISG teniendo en cuenta las opiniones de todos los actores implicados tanto a nivel de la administración (MINISDEF, MINECO, CDTI) como de la industria, a través de sus asociaciones TEDAE y AESMIDE. ■