

La Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), un referente de la identidad europea de seguridad y defensa

20 AÑOS DE CONTRIBUCIÓN A LA DEFENSA EUROPEA

LA Administración Ejecutiva de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento, (OCCAR-EA), que tengo el honor de dirigir, celebra este 9 de septiembre el 20º aniversario de la firma de la Convención OCCAR por los gobiernos de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, ratificado más tarde por los respectivos Parlamentos y a la que se unirían Bélgica en 2003 y España en 2005.

La Convención, un tratado de carácter internacional que se basa en los llamados «Principios de Baden-Baden» acordados por Francia y Alemania en 1995, asignó a aquella nueva organización la misión específica de promover la cooperación, mejorar la eficiencia y reducir los costes de los programas de adquisición de armamento. Y todo ello con la visión de convertirse en un centro de excelencia europeo en la gestión de programas complejos de obtención de sistemas de defensa que dieran solución a las carencias de capacidades militares del Viejo Continente.

Con una clara vocación europea, referida en su preámbulo y artículos, y con un decidido apoyo a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y al fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de Defensa (EDTIB, en sus siglas en inglés), la Convención perseguía a su vez la consolidación industrial del sector y la unificación del marco regulatorio del mercado de defensa en Europa, hasta entonces operado nacional e individualmente por los países europeos bajo el paraguas de los llamados «intereses nacionales de seguridad» y, por ello, excesivamente fragmentado.

Esta vocación europea es necesario enmarcarla en el contexto histórico de 1998. En aquellos momentos, la Política Europea de Seguridad y Defensa era aún incipiente, y no estaba ni mucho menos cerca de ser denominada «Común». Igualmente, lejos se encontraba la creación de las instituciones europeas relacionadas con la defensa como el Estado Mayor de la Unión Europea, el Comité Militar, o la Agencia Europea de Defensa, que tuvieron que esperar todavía unos años. Y por supuesto, la involucración «oficial» de la Comisión Europea en los asuntos industriales y de mercado de defensa no se produciría hasta la publicación



Gral. de Div. EA
Arturo A. Meiriño
Director de la
OCCAR-EA

de la «Directiva de transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa» y de la llamada «Directiva de adquisiciones de defensa» en 2009, cuya transposición a las respectivas legislaciones nacionales de los países de la UE finalizó en 2011.

Veinte años más tarde, la visión de los padres fundadores de OCCAR respecto a la identidad europea de seguridad y defensa es una realidad. Por una parte, el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, ahora ya denominada «Común», hay que reconocerlo, ha sido imparable en los últimos años. El liderazgo del Consejo de la UE y del Servicio de Acción Exterior en los asuntos más de carácter político de la defensa, y de la Comisión Europea en los relacionados con la industria y el mercado de defensa, siempre en coordinación con el Parlamento Europeo, son, hoy en día, un hecho. Un

hecho que es innegable incluso para los euroescépticos, tanto los tradicionales como los surgidos en el escenario político en las últimas rondas electorales de varios países de la Unión.

Por otra parte, OCCAR, a lo largo de estos veinte años y con sus trece programas complejos de adquisición de capacidades de defensa gestionados en estos momentos, con un valor de más de 60 millardos de euros, todo ello con la participación de sus seis estados miembros y otros seis estados no miembros, se ha consolidado como un verdadero centro de excelencia en su ámbito. Un centro de excelencia que ha demostrado no ser un club cerrado, ni siquiera un club de los grandes en cuanto a gasto absoluto en defensa dentro de la Unión. La participación de países como Lituania o Eslovenia en el programa del vehículo blindado de ruedas 8x8 *Boxer* es un buen ejemplo de ello.

El modelo OCCAR, basado en un Órgano Central que apoya a las Divisiones de programa en todos los temas corporativos, junto a la autonomía operativa de dichas Divisiones, siempre bajo la responsabilidad y supervisión del Director, son sin duda importantes factores diferenciadores de OCCAR respecto a otras agencias de adquisición de armamento que han contribuido a su éxito. Sin embargo, a pesar de este innegable éxito, cuando una Organización alcanza la mayoría de edad, es fundamental plantearse también el futuro. ¿Hacia dónde camina la OCCAR?

El MALE RPAS es uno de los programas de cooperación europeos que gestiona la OCCAR.



Airbus Defence and Space

Tras los importantes pasos dados por la UE a raíz del Consejo Europeo de diciembre de 2013 donde se acordaron los tres objetivos de la Política Común de Seguridad y Defensa: incremento de la conciencia de defensa europea, identificación de las carencias de capacidades de defensa en Europa y fortalecimiento de la EDTIB mediante la creación de un verdadero mercado europeo de equipos de defensa, la actividad tanto del Consejo como de la Comisión y el Parlamento ha sido imparable. La publicación de la Estrategia Global de la UE por la Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad, la hoja de ruta para su implementación y el Plan de Acción Europeo de Defensa, todos ellos publicados en 2016, son un buen ejemplo de ello. Y por supuesto las iniciativas de financiación tanto en apoyo de la investigación y la tecnología en defensa con su Acción Preparatoria (PA), como en el fortalecimiento de la EDTIB con su Programa de Desarrollo Industrial de Defensa Europeo (EDIDP) en 2017 y lo que llevamos de 2018, ratifican así mismo el firme compromiso de la UE de involucrarse en los asuntos relacionados con la defensa y por tanto de influir en el futuro de la defensa europea.

Además de la implementación de la Acción Preparatoria lanzada por la Comisión en el marco de la denominada ventana de Investigación en 2017, en el mes de agosto han sido publicadas las reglas de juego asociadas al Programa de Desarrollo Industrial de la Defensa Europeo. Un programa en el que la Comisión Europea, junto con el Parlamento y el Consejo y también con los Estados miembros, han venido trabajando desde la publicación del Plan de Acción Europeo de Defensa en 2016 y que pretende ser una especie de Acción Preparatoria de la denominada ventana de capacidades para los años 2019 y 2020 con un fondo de 500 millones de euros.

La PA y el EDIDP están sirviendo de test para la incorporación de la defensa a los presupuestos de la UE para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFF), que cubrirá el periodo 2021-2027 y en el que ya figuran en su borrador un total de 13 millardos de euros, de los cuales 4,1 millardos se dedicarían a la ventana de investigación y 8,9 a la de capacidades. Sin duda un hito histórico en los 61 años de historia de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea: la financiación de la defensa. Adicionalmente, el 8 de diciembre del pasado año, el Consejo de la UE establecía la Cooperación Estructurada Permanente. La

PESCO (en sus siglas en inglés) va a ser sin duda un elemento central en la formulación de una política común de defensa de la Unión, según lo dispuesto por el Tratado de Funcionamiento de la UE y va a permitir a los Estados miembros cuyas capacidades militares cumplan criterios más elevados, contraer compromisos vinculantes entre sí dentro del marco de la UE; el 6 de marzo de este año 2018, esta cooperación estructurada permanente se materializaba en 17 proyectos con diversa participación de 25 de los 28 Estados miembros de la Unión.

Por otra parte, el compromiso alcanzado en la cumbre de la OTAN de 2014 en Gales por los Jefes de Estado y de Gobierno, ratificado en la cumbre de Bruselas del pasado mes de julio, relativo al incremento del gasto en defensa en el horizonte de 2024 hasta un 2 por 100 del PIB, si bien aún lejos de alcanzarse en muchos países de la Unión, ha supuesto un cambio de tendencia al menos en lo que respecta a la caída continuada de los presupuestos de defensa y por tanto de los presupuestos dedicados a la adquisición de sistemas de armas.

Todo este escenario lleva a pensar en un potencial incremento de los programas de armamento en el futuro, y en particular de los programas de desarrollo de armamento en cooperación, dado que estos serán elegibles para recibir fondos de la Unión Europea tanto en el EDIDP como en el próximo MFF.

El modelo de negocio de la OCCAR es precisamente el de la gestión de programas de armamento en cooperación y por ello creo que las oportunidades que se brindan a nuestra organización para seguir gestionando programas complejos de obtención de sistemas en el próximo futuro son más que reales. De hecho, al menos dos de los programas actualmente gestionados por la OCCAR son claros candidatos a ser seleccionados en el marco de las iniciativas en curso de la Unión Europea relacionadas con EDIDP y PESCO. Uno de ellos es el Programa Europeo de Sistemas Aéreos Remotamente Tripulados de Altitud Media y Gran Autonomía (MALE RPAS, en sus siglas en inglés). La necesidad de esta capacidad fue ya recogida en el anteriormente mencionado Consejo de la UE de diciembre de 2013, donde se identificaron a los RPAS, junto a el reabastecimiento en vuelo, las comunicaciones gubernamentales vía satélite y la Ciberdefensa, como las carencias prioritarias de capacidades de defensa de la Unión.

El programa se encuentra en las postrimerías de su fase de definición iniciada en 2015 y los cuatro países participantes (Alemania, España, Francia e Italia) ya han decidido seguir adelante con una segunda fase de carácter global que supondrá la contratación para el desarrollo, la producción y el apoyo en servicio inicial en el curso del próximo año 2019 de un sistema aéreo remotamente tripulado en el área de las once toneladas de peso al despegue propulsado por dos motores turbo-hélice y con entrada en servicio prevista para el 2025.

La estructura industrial que se negocia en estos momentos es la de un contratista principal: *Airbus Defence and Space GmbH* y tres subcontratistas principales: *Leonardo*, *Dassault Aviation* y *Airbus Defence and Space S.A.U.* y sin duda incluirá otros niveles de suministradores en los que se verán involucradas muchas pequeñas y medianas empresas europeas.

Otro de los programas actualmente gestionados por OCCAR y que también se posiciona como uno de los posibles programas para ser financiados a través del EDIDP es el de las radios definidas por *software* (ESSOR). Este programa, resultado del trabajo conjunto de los gobiernos de Finlandia, Francia, Italia, Polonia, España y Suecia con un requisito importante de interoperabilidad y una clara identidad europea, contratado con el consorcio europeo *A4ESSOR*, proporcionará comunicaciones eficientes a nivel de brigada e inferiores, construyendo una red *ad-hoc* móvil de alta velocidad segura. Actualmente se encuentra en la fase de capacidades operativas (OC1), ya sin la participación de Suecia, pero con Alemania en la fase de negociación para su integración.

Dado que el programa ESSOR ha sido incluido por las naciones participantes como uno de los proyectos PESCO para la Cooperación Estructurada Permanente, este programa, de ser elegido bajo el EDIDP, se beneficiaría de un 10 por 100 de financiación adicional.

Otro de los programas complejos de desarrollo de capacidades gestionado por OCCAR, el del helicóptero de ataque *Tigre* con *Airbus Helicopters* como contratista principal, se encuentra en fase de transición. Este programa en el que, al igual que en los dos anteriormente mencionados participa España a través de la Dirección General de Armamento y Material, acaba de certificar el bloque 2 del modelo *HAD* (este último el adquirido por España y Francia) y está en la fase final de la producción. Es evidente que este sistema, ya operativo en los Ejércitos de Alemania y Francia desde hace varios años, aunque menos en el caso de España, se enfrenta a la necesaria actualización en la mitad de su ciclo de vida. Una actualización que tendrá el doble objetivo de gestionar tanto la obsolescencia como la modificación de sus sistemas, incluido el armamento y por lo tanto con un importante componente de desarrollo tecnológico, objetivo primordial del EDIDP.

Dicha actualización es la denominada fase *Mark III* del helicóptero *Tigre*, y su objetivo es empezar a recibir las primeras unidades, una vez actualizadas, en 2025. Su fase de desarrollo podría encajar perfectamente en la finalidad perseguida en la ventana de capacidades del EDAP así como con el principio de la autonomía estratégica fomentada por la Estrategia Global de la UE.

Además de todo lo anterior, en el marco de las relaciones bilaterales algunos países europeos ya han anunciado posibles programas en cooperación como pueden ser el del Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS, en sus siglas en inglés), el Sistema Principal de Combate Terrestre (MGCS) o el Futuro Avión de Patrulla Marítima (MPA) y éstos podrían ser gestionados en el marco OCCAR.

Las posibilidades de mantenimiento e incluso crecimiento de la gestión de programas de armamento están ahí. Y ello tanto en lo que se refiere a programas que puedan ser cofinanciados por los fondos europeos de defensa, como los procedentes de decisiones bilaterales o multilaterales de los Estados miembros de OCCAR y otros posibles países participantes. Sin embargo, también es necesario considerar qué impacto puede tener todo esto en la organización.

Por un lado, es un organismo independiente que no se encuentra bajo el paraguas de la OTAN ni tampoco bajo el paraguas de la Unión Europea. Eso significa que, potencialmente, en especial en lo que se refiere a su posible actuación como órgano gestor de los programas EDIDP o del próximo MFF, su

gobernanza podría tener que ser revisada ya que las actuaciones y reglas de juego aplicadas por la OCCAR en este contexto deberían ser coherentes con las de la Unión Europea. Por ejemplo, en lo que se refiere a las reglas financieras. No obstante, es necesario subrayar que los actuales procedimientos operativos, en particular los relacionados con términos y condiciones contractuales, dada su semejanza con las reglas europeas serían fácilmente revisables y ajustables. Por otro lado, la actual estructura de OCCAR con sus mínimos niveles de decisión, su número elevado de programas complejos, pero todavía

manejables, y unos recursos financieros y humanos realmente bajos para realizar esa gestión (300 personas entre la oficina central y las trece divisiones de programa), podrían verse afectados por un crecimiento elevado del número de programas en su cartera o por una estructura compleja en la que podrían perderse los niveles de eficiencia alcanzados durante sus años de existencia.

En última instancia, es obvio que corresponderá a los Estados miembros de OCCAR decidir sobre su futuro. Tendrán que decidir sobre los próximos programas a integrar, así como sobre su estrategia de crecimiento, incluida la posibilidad, por qué no, de integrarse en la Unión Europea como organismo gestor en el proceso de obtención de capacidades y centro de excelencia en la gestión de programas de armamento. Una integración que, por otra parte, debilitaría la capacidad de decisión de los actuales seis miembros de la organización que no olvidemos, juntos, constituyen más del 80 por 100 del valor de las adquisiciones en equipamiento de defensa de los actuales 28 países de la Unión.

Sin duda, los próximos años hasta el comienzo del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 marcarán el futuro de esta organización que, el próximo 20 de septiembre, celebrará su 20º aniversario con una sencilla ceremonia, con la participación de los principales actores actuales en la organización, tanto desde el punto de vista de los respectivos Ministerios de Defensa como de la Industria. ■



Helicóptero Tigre/Foto: Pepe Diaz