

## La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria

Arturo Alfonso Meiriño

### Capítulo cuarto

#### Resumen

Desde que en 2010 la crisis financiera y económica empezó a impactar de lleno en los países occidentales hemos venido asistiendo a un cambio de paradigma en la forma de gestionar los asuntos relacionados con la gobernanza de la defensa por los Estados. Una creciente e interconectada economía global está también en el corazón de este cambio de paradigma.

Las restricciones en el gasto público motivadas por el fuerte endeudamiento de los Estados —que ha arrastrado a su vez a una drástica caída de los presupuestos de defensa en la mayoría de los países de nuestro entorno— han traído consigo, en particular, un cambio de modelo en la manera de gestionar las capacidades militares.

Y esto ha sido así en las tres áreas relacionadas con la satisfacción de estas capacidades militares: la del análisis y planificación de las mismas, la del mercado en el que se gestiona la obtención de los sistemas de defensa, y la del sector tecnológico e industrial específico de la defensa, responsable del desarrollo, suministro y sostenimiento de dichos sistemas, en un contexto cada vez más tecnológico, más competitivo y más global.

Sin duda, este nuevo modelo derivado de la cada vez más relevante dimensión internacional en la gestión de las capacidades militares está dibujando ya el futuro de la obtención del armamento y material por los Ministerios de Defensa, incluido su mercado y su industria de referencia.

### Palabras clave

Capacidades militares, enfoque multinacional de las capacidades militares, mutualización de capacidades, *Pooling & Sharing*, *Smart Defence*, Mercado Europeo de Equipos de Defensa, transferencias de tecnología de defensa, Base Tecnológica e Industrial Europea de la Defensa, Comisión Europea. Agencia Europea de Defensa, Internacionalización, Apoyo Institucional a la Internalización de la Industria de Defensa.

### Abstract

Since the 2010's financial and economic crisis began to hit the Western countries, we have been witnessing a paradigm shift in how to manage matters relating to defense by the states. A growing and interconnected global economy is also at the heart of this paradigm shift.

Restrictions in public spending caused by states' heavy indebtedness -which in turn dragged a drastic fall in defense budgets in most countries- have brought about, in particular, a change of model in how to manage military capabilities.

This has been so, in three related areas to military capabilities: analysis and planning; the defence market; and the specific technological and industrial defense sector that will have to develop, deliver and sustain such systems in a more and more technological, competitive and global context.

No doubt, this new model linked to the increasingly international dimension within the management issues of the military capabilities is already drawing the future governance of the armament and equipment of the Ministries of Defense, including its market and its industry.

### Key Words

Military capabilities, multinational approach to military capabilities, Pooling of capabilities, *Pooling & Sharing*, *Smart Defense*, European Defense Equipment Market (EDEM), Defense technology transfers, European Defense Technological and Industrial Base (EDTIB), European Commission(EC), European Defense Agency(EDA), Internationalization/ Institutional Support for Internalization of Defense Industry.

## Introducción

En los últimos años, particularmente desde que en 2010 los Gobiernos y las instituciones económicas y financieras nacionales e internacionales se dieron cuenta de que era imposible continuar con el nivel de endeudamiento al que se había llegado para mantener la espiral de consumo, es decir, desde que la crisis financiera y económica —una de las más graves desde el final de la Segunda Guerra Mundial según algunos economistas— empezó a impactar de lleno en los países occidentales, hemos venido asistiendo a un cambio de paradigma en la forma de gestionar los asuntos relacionados con la gobernanza del Estado. Una creciente e interconectada economía global está también en el corazón de este cambio de paradigma. «La defensa», como uno de los bienes públicos de carácter intangible y no opcional para cuya provisión resulta necesaria la intervención del Estado, debiendo financiar su obtención a través de los tributos de los ciudadanos, no ha escapado en absoluto a ese nuevo paradigma de gestión, impactando muy directamente en el concepto de soberanía nacional tan tradicionalmente asociado a los asuntos de la defensa.

Queda muy atrás la aseveración de Adam Smith, uno de los mayores exponentes de la economía clásica, que en su obra *La riqueza de las Naciones*, publicada en 1776, daba una gran relevancia a la necesidad de no depender de los países vecinos en lo referente a la fabricación de los productos necesarios para su defensa. Trasladado al lenguaje actual, podríamos decir que Adam Smith abogaba porque las capacidades industriales necesarias para dotar a las Fuerzas Armadas de un país de las capacidades militares requeridas para hacer frente a las amenazas y riesgos presentes y potenciales de futuro deberían estar principalmente ubicadas en territorio nacional.

Es evidente que en aquel momento no pasaba por la cabeza del economista escocés ni la complejidad tecnológica de los sistemas de armas actuales, ni su coste de desarrollo y producción, ni sus elevados costes de sostenimiento, ni por supuesto la existencia de organizaciones de carácter supranacional surgidas a raíz de la Segunda Guerra Mundial, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE), que, cada una dentro de sus ámbitos de competencia, iban a traer una nueva forma de entender los asuntos de defensa en un marco mucho más cooperativo, tanto desde el punto de vista operativo como desde el económico e industrial. Ni que decir tiene que la posibilidad de compartir capacidades militares, hasta el punto de depender de otro país en el uso de algunas de ellas, no formaba parte de la visión de Smith sobre la «defensa».

Quizás sea esta la primera reflexión que podemos apuntar. En el momento actual, pensar en la autonomía, sin matices, tanto en lo que respecta a la obtención de las capacidades militares, como a la posesión de las capacidades industriales necesarias para proporcionarlas, es una auténtica quimera. Y esto incluye no solo a los países menos protagonistas en el

campo del desarrollo y producción de sistemas de defensa, sino también a los grandes, que siguen manteniendo políticas de inversión en I+D de defensa y programas de desarrollo y producción de armamento y material entre sus prioridades dentro del amplio espectro de la gobernanza del Estado. Por supuesto España, país que podríamos calificar de tamaño medio en los asuntos de defensa con respecto al marco de referencia europeo, no es, en absoluto, una excepción en este contexto.

Los asuntos de defensa, asociados tradicionalmente al concepto de soberanía nacional, han traspasado las fronteras nacionales y se discuten, se gobiernan y se gestionan, también, en los foros multilaterales, impactando directamente en las actuaciones de los Estados en este campo, incluido el análisis y planificación de las capacidades militares que pasan ya, necesariamente, por los filtros internacionales.

Asistimos por tanto a lo que podríamos llamar la «globalización» de los asuntos de defensa que va más allá de los aspectos puramente operativos asociados a la participación de las Fuerzas Armadas en las coaliciones y fuerzas expedicionarias multinacionales creadas *ad-hoc* ya sea bajo el paraguas de Naciones Unidas (ONU), OTAM o Unión Europea, para hacer frente a las conflictos e inestabilidades provocadas por Estados fallidos, acciones contra el terrorismo internacional o las amenazas regionales a las que se vienen enfrentando los países occidentales en los últimos años. Esta «globalización» afecta, como antes citábamos, por un lado a la planificación de las capacidades militares que cada país necesita para poder defender sus intereses nacionales o hacer frente a sus compromisos internacionales; por otro, a los aspectos del mercado a ellas asociado; y por último, y no por ello menos importante, a las estructuras y estrategias de inversión de las industrias que las suministran. Es ese proceso de «globalización» de los asuntos de defensa relacionados con las capacidades militares en su triple dimensión el que pretendemos analizar en el presente capítulo de este *Cuaderno de Estrategia*.

## **Las tres dimensiones del proceso de desarrollo de las capacidades militares**

### ***La planificación de las capacidades militares***

La primera dimensión que ha sido afectada por ese proceso de globalización es precisamente la planificación de las capacidades militares que los países occidentales siguen necesitando para dotarse de los sistemas necesarios para hacer frente a las amenazas actuales y futuras.

La imposibilidad de hacer frente en solitario a la diversidad de capacidades militares que son necesarias hoy en día para hacer frente al amplio espectro de amenazas, no solo por razones estructurales asociadas a la limitación de los recursos presupuestarios asignados a la defensa desde

el fin de la Guerra Fría en Europa<sup>1</sup>, sino también por razones coyunturales derivadas del negativo impacto de la crisis financiera y económica que viene afectando en los últimos años a los presupuestos de defensa, es hoy en día una realidad. Sin olvidar por supuesto el factor tecnológico, tan estrechamente ligado a los nuevos y sofisticados sistemas de armas, ni el factor económico asociado a los elevados costes de los sistemas de armas en todas sus fases de desarrollo, producción y sostenimiento durante su ciclo de vida, que impiden, incluso a los países considerados como «grandes» en defensa, actuar en solitario en estos asuntos.

Todo ello ha puesto de manifiesto la necesidad de cooperar y poner en común la planificación de dichas capacidades, modificando inexorablemente el concepto tradicional de soberanía que se ha venido manejando hasta hoy y, si bien, no sustituyendo completamente al tradicional modelo de planificación militar de carácter exclusivamente nacional, sí compartiendo y tomando en consideración para su desarrollo, la planificación realizada a nivel multinacional en el marco de las organizaciones internacionales con implicaciones para la defensa a las que España pertenece.

Conceptos como *Pooling & Sharing*, *Smart Defence*, *Connected Forces Initiative*, *Policy Framework for Cooperation*, *Framework Nation*, *Cooperative Data Base*, etcétera, surgidos en 2010 y 2011, como forma de hacer frente a la pérdida de capacidades militares en los países de nuestro entorno, se manejan habitualmente en los foros multinacionales relacionados con la defensa, en particular en la OTAN y en la Unión Europea, que obviamente son la referencia para nuestro país por nuestra pertenencia a las mismas desde 1982 y 1986 respectivamente.

### ***El mercado de las capacidades militares***

Una segunda dimensión asociada las capacidades militares es la que afecta al proceso inmediatamente posterior a su planificación, es decir a su modelo de obtención en el mercado de la defensa.

El sector económico de la defensa, además de las características que ya hemos mencionado anteriormente de altos niveles tecnológicos y elevados costes de desarrollo, producción y sostenimiento, tiene otras muchas que nos permiten hablar de las denominadas «especificidades del mercado de defensa». Estas especificidades incluyen los largos plazos de obtención de los sistemas que satisfagan las capacidades militares requeridas y los limitados volúmenes de la demanda de los Ministerios de Defensa a nivel nacional, lo que sin duda dificulta la entrada en el merca-

---

<sup>1</sup> Recordemos el impacto que tuvo la caída del muro de Berlín en 1989 y la consecuente desaparición del Pacto de Varsovia en los presupuestos de defensa. Fueron los denominados «Dividendos de la Paz».

do de las empresas, las cuales son principalmente de capital privado en los países de nuestro entorno. Por ello, para la mayoría de esos sistemas no existe un amplio abanico de posibles proveedores que permitirían de esa forma una mayor competencia en el mercado de la defensa y una mayor eficiencia y competitividad por parte de las empresas.

El mercado de producción de armamento y material se constituye de hecho en un «cuasi» monopolio bilateral: por el lado de la demanda se encuentra el Ministerio de Defensa actuando principalmente como «cliente único», y por el lado de la oferta se encuentran unos proveedores en muchos casos exclusivos, al menos a nivel de los mercados nacionales.

La solución a los problemas que plantea este «cuasi» monopolio bilateral ha pasado siempre por la regulación del mercado por el propio Estado, la cooperación entre las partes y el establecimiento de acuerdos estratégicos. Regulación que por otra parte siempre ha sido llevada a cabo a nivel nacional sin que las organizaciones relacionadas con la defensa de las que España es miembro, es decir la OTAN y la Unión Europea, se involucraran en la legislación y normas de funcionamiento de este mercado tan específico.

La OTAN, por su marcado carácter político-militar, basado en el compromiso de defensa mutua contra la agresión de cualquiera de sus miembros, enfocada al establecimiento de nuevas formas de cooperación política y militar para tratar los conflictos regionales y preservar la paz y la estabilidad, no se ha involucrado, al menos directamente, en los aspectos regulatorios del mercado de la defensa. Entre otras cosas por las dificultades de entendimiento que traería consigo un diálogo transatlántico en este campo regulatorio entre los EE.UU. y los países de la Alianza que son Estados miembro de la Unión Europea<sup>2</sup>.

La Unión Europea por su parte, desde su Tratado fundacional firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, y en sus sucesivas versiones, hasta la última del Tratado de Lisboa, siempre ha tenido en cuenta los intereses de seguridad nacional relacionados con las adquisiciones de defensa como restricción a las reglas de libre mercado<sup>3</sup>, es decir transparencia, libre competencia y no discriminación por la que se rigen el resto de los mercados en la Unión Europea.

Sin embargo, la posterior evolución de la Unión Europea, incluida la de su política de seguridad y defensa, ya calificada como Común (PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa) desde Lisboa, ha permitido la aparición de un nuevo actor. Nos referimos a la Comisión Europea (CE), que si bien

---

<sup>2</sup> El Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y la Unión Europea (TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership en sus siglas en inglés), actualmente en discusión y negociación, excluye específicamente los temas relacionados con la defensa.

<sup>3</sup> Artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea y posteriormente artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea asociado al denominado Tratado de Lisboa.

desde la publicación de la Comunicación COM (96) 10<sup>4</sup> viene proponiendo análisis e iniciativas sobre los aspectos económicos de la defensa, es decir sobre el mercado y la industria de defensa, su intervención en la dimensión regulatoria de los citados aspectos económicos de la defensa, para la que está capacitada por el actual Tratado de Lisboa, no se ha producido de «facto» hasta 2006<sup>5</sup> y siempre al ritmo lento, pero de avance, al que nos tiene acostumbrados esta institución europea.

### *La industria suministradora de las capacidades militares*

Por último, la globalización también ha afectado a la tercera dimensión del proceso de obtención de los sistemas que cubren las capacidades militares que demandan las Fuerzas Armadas. Me refiero a la industria de la defensa que los proporciona y más concretamente a su proceso de obligada reestructuración, de adecuación a las actuales dimensiones del mercado y de su necesaria internacionalización. Derivado de la escasez de la demanda de los mercados nacionales, esa industria, en todos los países que la poseen, sin excepción, ha necesitado ampliar sus fronteras y salir al exterior mucho más que antes, a fin de mantener su supervivencia. Proceso de internacionalización que demanda multitud y diversidad de recursos financieros y humanos para los que muchas de esas industrias, especialmente las pequeñas y medianas empresas (pymes; SMEs: Small and Medium Enterprise en sus siglas en inglés), no están preparadas ni dimensionadas; y que, por otra parte, supone un reto en cuanto a la posible pérdida de competitividad tecnológica, dadas las demandas de transferencias de tecnología solicitadas por los Gobiernos y sus Ministerios de Defensa de los potenciales países compradores, muy particularmente de los asociados a las economías emergentes. Estas economías emergentes están convirtiéndose en verdaderos actores en el mercado de la defensa, decididos a poner en marcha procesos de modernización de sus Fuerzas Armadas y entrando de forma agresiva en el mercado, con elevados presupuestos de defensa, muy atractivos de cara a la exportación y con claras intenciones de promover y fomentar la creación de su propia base tecnológica e industrial de la defensa que les permita adquirir las capacidades industriales de las que ahora carecen. Esto, sin duda, es un factor de riesgo para el futuro y la supervivencia de la base tecnológica e industrial de la defensa del viejo continente en el medio y largo plazo, al poner en entredicho su prevalencia tecnológica y por tanto su competitividad futura a nivel global.

<sup>4</sup> COM (96) 10 final de 24 de enero de 1996, «Problemas de la industria europea relacionada con la defensa. Propuestas de actuación a nivel europeo».

<sup>5</sup> Lo hizo precisamente con la Comunicación Interpretativa COM (2006) 779 final sobre el entonces artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea y posteriormente artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea del Tratado de Lisboa en el campo de las adquisiciones de defensa.

## **El enfoque multinacional a las capacidades militares. La mutualización de capacidades**

Como se ha mencionado anteriormente, una de las áreas que incorpora el nuevo paradigma en lo que a la gobernanza de las capacidades militares se refiere es el marco internacional que proporcionan las organizaciones supranacionales relacionadas con la defensa a las que España pertenece y en el que se desarrolla su planificación y su proceso de obtención y disponibilidad operativa.

El nuevo enfoque multinacional, desarrollado tanto en el marco de la OTAN como en el de la Unión Europea, aboga por cooperar en la planificación de las capacidades militares, por compartir su obtención e incluso por, lo que hemos acordado llamar en nuestro idioma, su «mutualización», aunque resulte una palabra incomprensible para los correctores en español de los procesadores de texto. Es decir, un concepto que abarca a la confianza mutua y a la reciprocidad en la disponibilidad de capacidades militares, basado en la puesta en común de las capacidades militares por todos los miembros de la organización internacional o supranacional, de tal forma que no sea necesario emplear los recursos disponibles a nivel nacional en la obtención de todas las capacidades que serían necesarias poseer a nivel nacional —algo por otra parte imposible—, sino concentrar dichos recursos en la obtención de determinadas capacidades, en el entendimiento de que, las que no se posean, serán proporcionadas y compartidas por otros.

Las cláusulas de defensa mutua recogidas tanto en el Tratado OTAN como en el último en vigor de la Unión Europea, el de Lisboa, aportan base legal a este concepto de mutualización, aunque es necesario reconocer que ello solo no es suficiente cuando se trata de la defensa, tan unida siempre al concepto de soberanía nacional.

El reto que supone para los Gobiernos, y en particular para sus Ministerios de Defensa, enfrentarse a la penuria de los presupuestos de defensa actuales y la necesidad de, al mismo tiempo, tener que seguir haciendo frente a las amenazas que continúan poniendo en peligro la libertad y la seguridad de sus ciudadanos, ha derivado en la necesaria búsqueda de oportunidades que sobre la base del análisis en profundidad de los beneficios de la cooperación permita contrarrestar, en la medida de lo posible, los efectos negativos de dicha penuria. Oportunidades que sin duda suponen una revisión del concepto de soberanía nacional y que tienen asociado el riesgo futuro, y ello es importante para el caso español, de la continuidad y evolución de las capacidades industriales que actualmente se poseen. Capacidades que en el caso español han sido el resultado de treinta años de aplicación de políticas de defensa continuadas, sea en el área de la modernización del armamento y el material de las Fuerzas Armadas, en el área legislativa con la Ley de Dotación para las Fuerzas Armadas que dio en su momento estabilidad presupuestaria al Ministerio de De-



fensa, en la de las políticas industriales, incluidas las de compensaciones industriales asociadas a los grandes programas de armamento, o en el área de la financiación especial de dichos programas a través del Ministerio de Industria, permitiendo con todo ello alcanzar el nivel tecnológico y de competitividad que hoy posee la industria de defensa española.

### La iniciativa europea: el *Pooling & Sharing*

La preocupación por el impacto de los exiguos presupuestos de defensa en la posible pérdida de capacidades militares en Europa y el riesgo que supone el no aprovechamiento que se nos brinda a través de la cooperación la expresaba el primer director ejecutivo de la EDA (2004-2007), el británico Nick Witney, en un artículo titulado *Cómo parar la desmilitarización de Europa*, publicado bajo el patrocinio del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR: European Council on Foreign Relations en sus siglas en inglés) en noviembre de 2011<sup>6</sup>. En él se afirmaba:

«Lo que realmente preocupa no es tanto los recortes de presupuesto en defensa habidos en los países europeos sino la forma en cómo han sido hechos: estrictamente sobre una base nacional, sin ningún intento de consulta o coordinación en los marcos de la OTAN o de la Unión Europea y sin tener en cuenta la capacidad de defensa global resultante de la suma de estas decisiones nacionales».

Los datos publicados por la Agencia Europea de Defensa (EDA: European Defence Agency en su terminología en inglés) a comienzos de 2015 y referidos a la información proporcionada por sus 27 Estados miembros participantes (pMS)<sup>7</sup> hasta 2013, confirman la tendencia iniciada en 2006 —año en que la EDA comienza a analizar la información proporcionada por sus pMS— de una disminución continuada en los gastos en defensa, todo ello a pesar de la inclusión de los datos de un país adicional, Croacia, tras su incorporación en 2013 como nuevo Estado miembro de la Unión Europea.

Comparado con 2012, en 2013 la disminución del gasto total en defensa fue de 1,7 millardos de euro en precios constantes. De 188 millardos de euro a 186,3 millardos de euro o lo que es lo mismo un 0,9% en términos porcentuales. En el período 2006-2013 la caída ha sido de 32 millardos de euro a precios corrientes o lo que es lo mismo un 15% de disminución en dicho período. En términos porcentuales del gasto en defensa referido al PIB, la situación en 2013 nos lleva a un 1,45%, la cifra más baja desde 2006 al igual

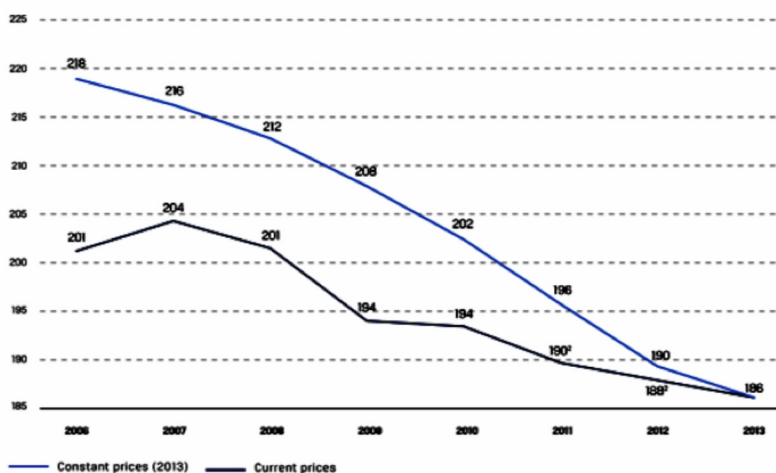
<sup>6</sup> Nick Witney. *How to stop the demilitarization of Europe*. ECFR. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. November 2011.

<sup>7</sup> Dinamarca es Estado miembro de la Unión Europea pero no es Estado miembro participante (pMS) de la EDA por razón de su protocolo de adhesión a la Unión Europea en el que no se incluye la PCSD para este país.

que cuando hablamos del gasto en defensa referido al gasto total del Estado, que también, en 2013, muestra su cifra más baja desde 2006, un 2,97%.

En el caso particular del presupuesto de defensa español las cifras son, si cabe, aún más preocupantes. Como afirma el profesor Antonio Fonfría Mesa<sup>8</sup>, «Desde el año 2008, el presupuesto inicial destinado a defensa ha sufrido importantes recortes que pueden cifrarse en más de un 32%, en otra palabras, en siete años el presupuesto se ha reducido en un tercio». No obstante, es necesario tener en cuenta, como también afirma el profesor Fonfría en su artículo, que en el caso español «el presupuesto inicial responde solo de manera parcial al gasto final realmente realizado... Así, a dicho presupuesto, es necesario sumar un conjunto de partidas. Estas suponen, dependiendo de los años, alrededor de los 2.000 millones de euros adicionales, lo cual sitúa el gasto en defensa muy por encima del 0,5% del PIB, que se obtiene al calcularlo sobre el presupuesto inicial, hasta llevarlo a algo más del 0,72% en 2015. En cualquier caso por debajo de las cifras anteriores a 2006».

**Defence expenditure in current and constant<sup>1</sup> prices**  
(billion EUR)



<sup>1</sup>Data from 2006 to 2012 has been inflated to 2013 economic conditions. Source of deflator: European Commission ECFIN - based on weight of EU-28.  
<sup>2</sup>Revised data.

Grafico 1. Fuente: EDA Defence Data 2013

Cuando se analiza más en profundidad la variación en la estructura del presupuesto español, la situación es más crítica ya que la rigidez de los gastos de personal que alcanza las dos terceras partes del mismo deja muy poco margen de maniobra para el resto de los

<sup>8</sup> Antonio Fonfría Mesa. *Presupuesto de defensa 2015: sin novedad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Opinión. 07-2015. 12 de enero 2015.

capítulos, en particular para los presupuestos dedicados a los gastos corrientes que sostienen el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y por supuesto para el de las inversiones, lo que ha llevado a la denominada reconducción de importantes programas de adquisición, los llamados PEAs (Programas Especiales de Armamento), renegociando a la baja el número de sistemas que estaba previsto adquirir, lo que ha supuesto a la vez una revisión del nivel de ambición y del objetivo de capacidades militares.

Esta tendencia y a pesar de los *slogans*, eminentemente de carácter político, lanzados en su momento, promocionando la idea de «hacer más con menos», como forma de salir del atolladero al que había llevado a los países europeos la drástica reducción de los presupuestos de defensa, es la que puso en alerta a los pMS de la EDA, principalmente a los más seriamente preocupados por su seguridad y defensa. El riesgo era evidente: la posibilidad de una falta de coordinación entre los pMS a la hora de analizar, obtener y priorizar las capacidades militares podría llevar bien a la desaparición de determinadas capacidades militares consideradas clave para Europa frente a las amenazas presentes o bien a la renuncia a obtener nuevas capacidades militares necesarias para hacer frente a las amenazas futuras.

### Defence expenditure as a share of GDP and overall government expenditure (%)

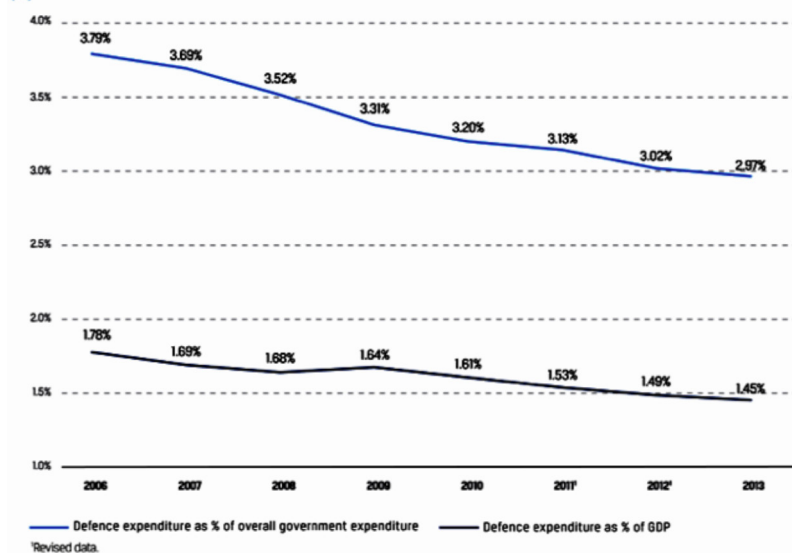


Grafico 2. Fuente: EDA Defence Data 2013.

El empuje político dado al concepto de la cooperación en materia de defensa<sup>9</sup> en la reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión Europea que tuvo lugar el 23 y 24 de septiembre de 2010, en Gante, bajo la presidencia de turno belga de la Unión Europea se enmarca como la alternativa europea a la pérdida de capacidades militares, y consecuentemente industriales, a las que se estaba enfrentando la Unión Europea y que debilitaba por tanto su política común de seguridad y defensa. Es lo que se dio a conocer como «La iniciativa de Gante».

Tras la reunión de Gante los representantes de los Ministerios de Defensa alemán y sueco coordinaron y lideraron un documento de reflexión<sup>10</sup> que ponía sobre la mesa la necesidad de cooperar si se quería mantener y desarrollar el mismo nivel de ambición que se había tenido hasta ese momento, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión Europea, y por tanto seguir jugando un papel de actor prominente en la seguridad mundial. Papel que ya había sido recogido en el denominado documento Solana, *Una Europa segura en un mundo mejor*, lanzado en 2003 y revisado en 2008 y cuya nueva redacción parece ser que va a formar parte de la agenda de la nueva Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y antigua Ministra de Asuntos Exteriores italiana, Federica Mogherini.

En el documento de reflexión germano-sueco, en el que por primera vez se analizaba con detalle el concepto de *Pooling & Sharing*, se exponía que, en un mundo cada vez más complejo, las naciones se enfrentaban al reto de seguir manteniendo su nivel de ambición a la vez que disponían de limitados recursos financieros derivados de la crisis económica y la consiguiente disminución en los presupuestos de defensa. Y todo ello aderezado por una parte con un incremento cada vez más exponencial de la financiación necesaria para hacer frente a las inversiones en las altas tecnologías asociadas a los sistemas de defensa y por otra con los cada vez mayores costes operativos y de sostenimientos de los sistemas a lo largo de su ciclo de vida.

Esta situación, de acuerdo con el citado documento, presentaba las alternativas o bien de tener que renunciar, al menos individualmente, a la obtención del conjunto de capacidades militares que demandaban las ame-

---

<sup>9</sup> En su sentido más amplio y no solo ya en el del lanzamiento de programas multinacionales de adquisición, que ya había tenido sus referencias en Europa como son los ejemplos del avión de transporte Transall entre Francia y Alemania, el proyecto del avión Tornado entre Alemania, Reino Unido e Italia, el caza europeo Eurofighter entre Alemania, España, Italia y Reino Unido o el avión de transporte estratégico A400M entre Francia, Alemania, España, Reino Unido, Turquía, Bélgica y Luxemburgo, todos ellos lanzados antes del comienzo del presente siglo XXI.

<sup>10</sup> *Food for Thought paper* en la terminología de la Unión Europea. Publicado en noviembre de 2010 bajo el título *Pooling & Sharing: iniciativa germano-sueca. El imperativo de intensificar la cooperación militar europea*.

nanzas actuales y futuras, priorizando en el mejor de los casos, o bien por el contrario poner en común tanto los procesos de planificación como los de obtención de capacidades enfocándose en el concepto de «compartir», en su sentido más amplio, las capacidades existentes o futuras sin necesidad de tener que disponer nacionalmente de todas ellas. En definitiva, darle un nuevo enfoque de carácter multinacional a la planificación de las capacidades militares, aunando esfuerzos en el proceso de su obtención y compartiendo su operación, lo que se ha venido denominando, como antes mencionábamos, proceso de «mutualización de capacidades».

El objetivo no era otro que el de buscar los beneficios de compartir gastos y cargas, como ya lo habían demostrado en otras ocasiones los ejemplos de cooperación bilateral o regional llevados a cabo en Europa. Es decir, a través de la cooperación, preservar y mejorar las capacidades militares nacionales, en particular su sostenibilidad y su operatividad. Por lo tanto, era necesario identificar áreas de cooperación con el propósito de utilizar los recursos europeos de forma más eficiente para mantener un nivel de capacidades que asegurara tanto las ambiciones políticas nacionales como la credibilidad de Europa como actora clave en la gestión de las crisis internacionales.

En el proceso de análisis de las capacidades militares que permitiera la identificación de oportunidades para el *Pooling & Sharing* se identificaban tres categorías:

La primera categoría debería agrupar a aquellas capacidades y estructuras de apoyo que se consideraban esenciales a nivel individual por los Estados miembros y que, por tanto, deberían mantenerse estrictamente a nivel nacional limitando la cooperación a la identificación de medidas que facilitarían y mejorarían la interoperabilidad. El documento de reflexión germano-sueco anticipaba, a expensas de las decisiones de cada Estado miembro, áreas como la inteligencia, las fuerzas de apoyo al combate o los aviones de combate como sistemas que caerían dentro de esta categoría de capacidades militares.

La segunda categoría la compondrían aquellas capacidades y estructuras de apoyo que ofrecieran posibilidades de cooperación sin que crearan grandes dependencias. Esta categoría es la que englobaría el concepto de *Pooling* y en ellas se podrían encontrar las fuerzas de apoyo no desplegables, las fuerzas en entrenamiento operativo y algunas capacidades concretas como el transporte aéreo estratégico y táctico y las capacidades logísticas.

La tercera categoría estaría formada por aquellas capacidades y estructuras de apoyo para las que la dependencia mutua y la credibilidad en la aportación de dichas capacidades por otros Estados miembros eran aceptables en un marco de consenso multilateral. Las estructuras requeridas para la educación, entrenamiento y ejercicios, las instalaciones de test y evaluación, las de entrenamiento de pilotos o las asociadas a la vi-

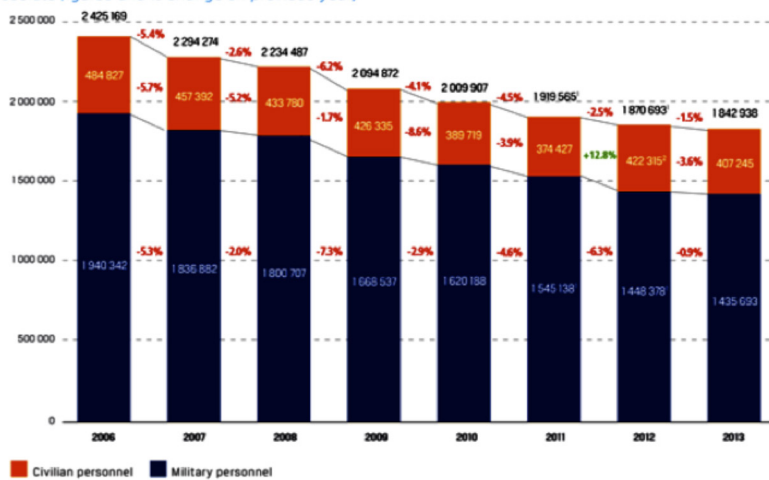
gilancia aérea o marítima podían entrar dentro de esta tercera categoría que se asociaría más al concepto de *sharing*.

Tres criterios se presentaban en el documento de reflexión como fundamentales a la hora de identificar las capacidades y de incluirlas en sus respectivas categorías: La «efectividad operacional», es decir, si la puesta en común de una determinada capacidad iba a proporcionar el mismo o superior grado de efectividad, «la eficiencia económica» cuando se comparaba con el enfoque solo nacional y «las implicaciones políticas» a nivel bi o multilateral en cada caso concreto.

## REFORM - PERSONNEL

### Total number of military and civilian personnel

(absolute figures and % change on previous year)



\*Revised data.

\*\*There was a significant increase in civilian personnel in 2012 due to changes in the measurement system of one Member State.

Grafico 3. Fuente: EDA Defence Data 2013

Los siguientes campos fueron identificados como posibles áreas de cooperación: la armonización de requisitos militares, la investigación y desarrollo, la adquisición, el entrenamiento y ejercicios, las estructuras de mando y procedimientos, y los costes de operación.

El camino a seguir propuesto por el documento germano-sueco en el marco de la intensificación de la cooperación en los asuntos de defensa se basaba en primer lugar en un análisis sistemático de las capacidades militares nacionales y en las estructuras de apoyo de acuerdo con las tres categorías antes mencionadas.

La voluntad política, por otra parte, era considerada clave en este documento, como un paso fundamental para seguir profundizando en la iniciativa de *Pooling & Sharing* de la Unión Europea y para lo cual se proponía incluir en su futura declaración, a nivel de Ministros de Defensa, en el Consejo de Asuntos Exteriores de diciembre del mismo año 2010, tanto la estructura del proceso, como el calendario en el que se debería implementar la propuesta.

El análisis a nivel nacional debería concluirse en la mitad del siguiente año de 2011 para posteriormente ser consolidada por los organismos relevantes de la Unión Europea. El resultado debería proporcionar un punto de situación claro y concreto sobre los planes nacionales de desarrollo de capacidades, clarificando al mismo tiempo las posibles áreas de cooperación que serían entonces presentadas de nuevo a los Ministros de Defensa. Los Estados miembros determinarían de esa manera, por un lado, las acciones a llevar a cabo a nivel nacional y, por otro, identificar a los posibles compañeros de viaje para la cooperación en áreas específicas.

Por último, los organismos relevantes de la Unión Europea, en particular la EDA, en estrecha cooperación con otras organizaciones, actuarían como facilitadores para coordinar y establecer correspondencias entre las distintas iniciativas en línea con el nivel de ambición común de la Unión Europea y sobre la base de la voluntad de los propios Estados miembros, que serían los que marcarían el contenido y el ritmo para la citada cooperación en el ámbito de las capacidades militares.

«La iniciativa de Gante» está considerada como la llamada de atención de la Unión Europea a la situación a la que se enfrentaban los Estados miembros en lo que al desarrollo de capacidades militares se refiere y el punto de partida, con el impulso político, para las actividades de *Pooling & Sharing*. Desde entonces, la EDA, principal responsable del desarrollo de esta iniciativa, ha seguido un proceso llevando a cabo dos actividades en paralelo: por un lado la identificación de soluciones prácticas sobre la base de los posibles entregables de éxito más inmediatos *quick wins* y de proyectos operativos a largo plazo. Por otro lado, un análisis más estratégico orientado a la identificación de potenciales obstáculos en el desarrollo de la iniciativa de *Pooling & Sharing* así como de facilitadores e incentivos a la misma.

Como resultado de ello, en la reunión del Comité de Dirección de la EDA del 30 de noviembre de 2011, los Ministros de Defensa de los Estados miembros participantes de la Agencia apoyaron los correspondientes análisis, en principio, de once<sup>11</sup> áreas de capacidades identificadas como

---

<sup>11</sup> Los siguientes Programas fueron identificados: Programa de Entrenamiento de Helicópteros (HTP: Helicopter Training Programme), Vigilancia Marítima (MARSU: Maritime

potenciales *quick wins* para formar parte de las iniciativas de *Pooling & Sharing*:

Además de estas once oportunidades iniciales, la EDA ha continuado incrementando su cartera de iniciativas de *Pooling & Sharing* como es el caso del Entrenamiento para Contramedidas de Artefactos Explosivos Improvisados (C-IED: *Counter Improvised Explosive Devices* en sus siglas en inglés), esta, en concreto, liderada por España; de la Ciberdefensa tanto en el aspecto de sus capacidades operativas como en el de I+D y el entrenamiento y ejercicios, o la limpieza de rutas contra artefactos explosivos improvisados (Route Clearance CIED en sus siglas en inglés).

En el marco de las iniciativas facilitadoras para el establecimiento de los proyectos de *Pooling & Sharing*, dentro de la segunda línea paralela de actuación de la iniciativa, la simplificación de los procedimientos asociados a las autorizaciones diplomáticas de sobrevuelos, la implementación en las legislaciones nacionales de los requerimientos militares europeos de aeronavegabilidad (EMARs: *European Military Airworthiness Requirements*) o la armonización de las regulaciones para la cualificación y certificación de las municiones, con objeto de incrementar la cooperación en los campos de la adquisición, el almacenamiento el intercambio o el transporte de las mismas, son claros ejemplos de las líneas de trabajo de la Unión Europea y en concreto de la EDA.

El Código de Conducta de *Pooling & Sharing*, no legalmente vinculante, aprobado en noviembre de 2012 por los Ministros de Defensa de la EDA para apoyar los esfuerzos, con carácter totalmente voluntario, de los Estados miembros participantes, a la hora de desarrollar de forma cooperativa las capacidades militares y en coordinación con sus propias políticas de defensa nacionales, constituye un importante hito en el proceso de *Pooling & Sharing* de la Unión Europea.

Posteriormente el documento titulado *Marco político para una cooperación sistemática y a largo plazo en defensa*, aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de 18 de mayo de 2014, vino a profundizar en el objetivo de la cooperación en defensa, mejorando la capacidad para poder llevar a cabo misiones y operaciones de la Unión Europea, haciendo máximo uso de las sinergias y con la finalidad de mejorar el desarrollo y disponibili-

---

Surveillance), Célula para la Adquisición de Comunicaciones Satelitales Europeas (ES-CPC: *European Satellite Communications Procurement Cell*), Unidades Médicas Modulares Multinacionales (MMMU: *Multinational Modular Medical Units*), Reabastecimiento en Vuelo (AAR: *Air to Air Refuelling*), Entrenamiento de Pilotos (PT: *Pilot Training*), Entrenamiento Naval Europeo (ENT: *European Naval Training*), Núcleos Multimodales de Transporte Europeo: EMTH: *European Modular Transport Hubs*), Municiones Inteligentes (SM: *Smart Munitions*), Futuras Comunicaciones Satelitales Militares (MILSATCOM: *Military Satellite Communications 2020*), Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR: *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*).



dad de las capacidades civiles y militares requeridas para hacer frente a las mismas. Todo ello apoyado por una Base Tecnológica e Industrial Europea de la Defensa (EDTIB: European Technological and Industrial Base en sus siglas en inglés), más integrada, sostenible, innovadora y competitiva, lo que constituye uno de los últimos esfuerzos de la Unión Europea, a nivel político, para hacer frente, con un enfoque multinacional y bajo el prisma de la mutualización, al desarrollo, obtención y mantenimiento de las capacidades militares a nivel europeo que de forma exclusivamente nacional sería difícil, por no decir imposible, conseguir.

### **La defensa inteligente *Smart Defence* de la Alianza**

En el discurso pronunciado durante la Conferencia de Seguridad celebrada en Múnich el 4 de febrero de 2011, bajo el título *Construyendo seguridad en época de austeridad*, el entonces Secretario General (SECGEN) de la Alianza, Anders Fogh Rasmussen, introducía por primera vez el concepto de Defensa Inteligente (SD: *Smart Defence* en sus siglas en inglés) en el marco de la OTAN.

El SECGEN de la Organización Aliada Transatlántica definía la SD como la iniciativa a través de la cual la OTAN podría ayudar a las naciones a «construir mayor seguridad con menores recursos pero mejor coordinación y coherencia de tal forma que juntos se pudiera evitar que una crisis financiera pudiera llegar a ser una crisis de seguridad». A diferencia de la iniciativa de *Pooling & Sharing* de la Unión Europea, lo que estaba en juego en la Alianza era tanto la credibilidad de Europa, como actora mundial, como la permanencia del vínculo transatlántico a la vista del importante deterioro sufrido en los últimos diez años en las aportaciones europeas a los gastos de la OTAN. En ese período las cosas habían cambiado drásticamente. Desde el 11S, la atención de los EE.UU. ha ido derivando hacia la zona del gran Oriente Medio y Asia, lo que ha llevado a que el Pentágono relocalice recursos de Europa hacia aquellas zonas, exigiendo por tanto un mayor protagonismo de los aliados europeos en otros teatros de operaciones. La crisis de Ucrania quizás haya modificado en cierta medida esta tendencia pero en cualquier caso la obtención de capacidades militares sigue siendo un reto para los europeos y consecuentemente para las relaciones transatlánticas.

En lo que respecta a la OTAN, la cooperación y el apoyo mutuo son conceptos consustanciales al Tratado de Washington, por el que se constituía en 1949 la Alianza Atlántica y así ha permanecido a lo largo de los años como el valor añadido de dicha organización frente a la necesidad de salvaguardar la libertad y seguridad de sus miembros a través de medios políticos y militares. Si la cooperación, el apoyo mutuo y la interoperabilidad en el marco de la defensa son conceptos consustanciales

a la existencia de la OTAN, cabe preguntarse ¿qué aporta de nuevo la iniciativa de SD?

Anteriormente a la Conferencia de Seguridad de Múnich, en la Conferencia de Lisboa de noviembre de 2010 que reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OTAN se introdujo la definición de un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza.

En dicho concepto estratégico, interalia, se realizaba una llamada a los países para incrementar la colaboración en el campo del desarrollo de capacidades militares, con el objetivo de minimizar las duplicidades y maximizar el coste-eficacia de las mismas. Siempre haciendo hincapié —las circunstancias económicas del momento lo requerían— en obtener más capacidades en el ámbito de la defensa y seguridad con menos recursos económicos. Como mencionó en su día Fogh Rasmussen, se pretendía evitar que la crisis financiera no se transformara en una crisis de seguridad, en particular en Europa.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN estableció líneas concretas de actuación para permitir las siguientes mejoras:

- Mayor capacidad de despliegue de fuerzas multinacionales.
- Nuevos mecanismos para compartir los costes operacionales.
- Promoción de la cooperación industrial en defensa.
- Coordinación entre la OTAN y la Unión Europea.

El concepto Estratégico de Lisboa se basa en la idea de que la OTAN, como organización internacional que aglutina a 28 países, entre los que se encuentran los más desarrollados en lo que a capacidades militares se refiere, puede jugar un papel importante a la hora de establecer el contacto necesario entre las naciones que tienen necesidades similares, pero presupuestos insuficientes para cubrirlas adecuadamente de forma individual. Mediante la colaboración se pretende hacer frente a las limitaciones presentadas por las sucesivas reducciones en los presupuestos de defensa minimizando el impacto en las capacidades globales de la Alianza. Al igual que para la Unión Europea, se trata de una iniciativa para aunar voluntades y no de imposiciones supranacionales, una vez más por la fuerte carga de soberanía nacional asociada a la defensa.

La OTAN actuaría como una especie de facilitadora de las capacidades de seguridad y defensa que colectivamente son necesarias para la Alianza en su conjunto. La dificultad está en que estas no son las únicas capacidades que los países demandan individualmente, ni necesariamente tienen que coincidir con las prioridades nacionales asociadas a ellas. La iniciativa persigue la máxima eficiencia posible del gasto para conseguir los objetivos globalmente, con menores presupuestos individuales. Aunque los aspectos industriales no están en el fondo de la *Smart de Defence*

de la OTAN a diferencia de la iniciativa de *Pooling & Sharing* de la Unión Europea, está claro que aboga por políticas multinacionales frente a las cuales las diferentes políticas de control y regulación del mercado de defensa de los distintos países a nivel nacional conducen justamente a lo contrario; es decir, a la fragmentación del mercado que afecta a la capacidad de la industria e impiden obtener eficiencia en el gasto de las naciones.

Sin embargo, la eficiencia en el gasto no es el único elemento que las naciones consideran a la hora de conseguir colectivamente sus capacidades de seguridad y defensa. La disponibilidad de una industria nacional de defensa fuerte y autosuficiente constituye de hecho una capacidad a la que es muy difícil renunciar. Pero ¿hay alternativas con los presupuestos actuales y lamentablemente los futuros, al menos en el horizonte de los próximos cinco años?

La iniciativa OTAN se basa en tres aspectos interrelacionados entre sí: la priorización, la especialización y la cooperación.

La «priorización» pretende que teniendo en cuenta las carencias identificadas por la Alianza colectivamente, las naciones coordinen ese proceso de priorización. La priorización permitirá unos mayores retornos en defensa y seguridad. En la práctica esto significa una estrecha sincronización entre los procesos de planeamiento de capacidades nacionales y el de la Alianza, para priorizar coordinadamente con los socios de la Alianza las capacidades que a nivel colectivo son más necesarias.

En la Cumbre de Lisboa de la Alianza en noviembre de 2010 se definieron un total de diez capacidades críticas, tales como la ciberseguridad y la lucha contra el terrorismo internacional y la piratería, el empleo del helicóptero, el soporte médico o la lucha contra dispositivos improvisados. No es de extrañar la alta coincidencia con los proyectos de *Pooling & Sharing* de la EDA ni tampoco el que, en el marco de la Alianza, en una primera etapa, se pusiera el énfasis en generar confianza y afianzar la voluntad política tan necesaria para estos proyectos a fin de cambiar la cultura existente y añadir nuevos socios a las iniciativas. La cooperación entre naciones para aumentar la eficiencia en la obtención de bienes y servicios en el ámbito de la seguridad y defensa requiere, ante todo, confianza entre los socios y por supuesto un cambio cultural significativo en la forma de actuar de los países.

Mediante el concepto de «especialización» se pretende que los países tomen decisiones coordinadas sobre qué capacidades mantener, basándose en las fortalezas que dicha nación tenga y dejando que otras naciones complementen sus capacidades de forma que entre todos los participantes se alcance un máximo de capacidades de manera conjunta. Es evidente que no todas las naciones pueden abordar todas las capacidades y que,

puesto que eso es así, conviene hacerlo de manera que, colectivamente, las capacidades globales conseguidas se aproximen lo mejor posible a las deseadas por la Alianza como un conjunto. Lógicamente, el concepto de especialización requiere de nuevo confianza entre los socios y un compromiso meditado entre la independencia de cada nación para su defensa nacional y la solidaridad para alcanzar juntos metas inalcanzables de forma aislada. La especialización de España en el campo de las técnicas contra los Explosivos Improvisados con su Centro de Excelencia OTAN de Hoyo de Manzanares es un ejemplo de especialización. El balance entre soberanía y solidaridad es clave para el éxito de la iniciativa. Se pretende identificar proyectos, sencillos en una primera fase, que ayuden a esclarecer cómo se debe andar el camino para progresivamente ir siendo más ambiciosos en la obtención compartida de capacidades de acuerdo con esta iniciativa.

La iniciativa *Smart Defence* tiene un elemento importante y diferenciador con la de la Unión Europea. Es el hecho de tener como socio a los EE.UU. La revisión del vínculo transatlántico y del compromiso de las naciones europeas en lo que se refiere a su aportación a las capacidades militares de la OTAN es sin duda un aspecto clave de esta iniciativa.

El planteamiento teórico tanto de la iniciativa de P & S como la de SD es, sin duda, lógico: partimos de la base de que las amenazas y los riesgos para la seguridad y la defensa son una constante, aunque con distintos niveles de intensidad en función de circunstancias coyunturales y temporales. La crisis de Ucrania nos ha venido a confirmar esta premisa. Por otra parte, el contraste empírico nos demuestra que la crisis económica y financiera está teniendo un impacto negativo en los esfuerzos (presupuestos) que los países dedican a defensa. Esa caída en los presupuestos dificulta en gran manera la obtención de capacidades de forma individual por cada país; existe un importante riesgo de que determinadas capacidades militares, incluso algunas que pudieran ser críticas, desaparezcan, si todos los países deciden por razones de austeridad no dedicar los recursos necesarios para su obtención, con las implicaciones que ello supondría en términos globales tanto para la OTAN como para la Unión Europea. El corolario es por tanto inmediato: dado que formamos parte de alianzas multinacionales en las que hemos decidido, por voluntad política, compartir nuestros esfuerzos frente a los riesgos y amenazas, pongamos dichos esfuerzos encima de la mesa de forma conjunta, actuemos de forma «inteligente» en la gestión de la defensa y obtengamos los beneficios que se derivan de la cooperación.

Las cumbres de Chicago de 2012 y de Gales de 2014 han seguido trabajando en la misma dirección y como no podía ser de otra manera han ido incrementando la cartera de iniciativas de la Alianza. A la *Smart Defence* se han venido añadiendo la Iniciativa de Fuerzas Conectadas, la Nación Marco y el nuevo enfoque de la planificación aliada a través del Proceso de Planeamiento de Defensa Aliado (NDPP *Nato Defence Planning Process*

en sus siglas en inglés), cuyo primer ciclo de cuatro etapas acaba de finalizar. Como afirmaba el SECGEN en la cumbre de Chicago «para alcanzar el objetivo de unas fuerzas de la OTAN modernas, estrechamente conectadas, equipadas, entrenadas, ejercitadas y perfectamente comandadas de tal forma que puedan operar juntas y con el resto de los aliados en cualquier entorno, es fundamental mejorar la forma en la que desarrollamos y proporcionamos las capacidades que requieren las misiones... Además de los esfuerzos nacionales esenciales y de las formas de cooperación multinacional existentes, como son por ejemplo las áreas de transporte aéreo estratégico, alerta temprana aeroembarcada o mando y control, debemos encontrar nuevas formas de cooperar más estrechamente y de mantener las capacidades clave, priorizar sobre lo que necesitamos perentoriamente y consultar entre los aliados en lo referente a los planes de capacidades militares... Mantener una fuerte industria de defensa europea y hacer el mejor uso posible de la cooperación industrial transatlántica sigue siendo una condición esencial para proporcionar las capacidades necesarias para el horizonte 2020 y años sucesivos».

Y más adelante el Secretario General subrayaba «la *Smart Defence* está en el corazón de este nuevo enfoque de la Alianza. El desarrollo y despliegue de las capacidades de defensa es primero y sobre todo una responsabilidad nacional. Pero el desarrollo de la tecnología, cada vez más costosa y con unos presupuestos de defensa cada vez más limitados, conlleva que para determinadas capacidades los Aliados solo pueden alcanzarlas si trabajan juntos para desarrollarlas y adquirirlas. Damos la bienvenida a la decisión tomada por los Aliados para poner en marcha proyectos específicos, incluidos los de mejor protección para nuestras fuerzas, mejor capacidad de vigilancia y mejor entrenamiento».

Pero quizás el párrafo que mejor refleja el importante cambio de paradigma que presenta la Alianza es aquel en el que el Secretario General afirmaba «La *Smart Defence* es algo más que esto. Representa un cambio de perspectiva, la oportunidad para una renovada cultura de cooperación en la cual se da una mayor relevancia a la colaboración multinacional como la opción más efectiva y eficiente para desarrollar capacidades críticas».

No obstante y sin perjuicio de su propio desarrollo, se podría considerar que algunas de estas actuaciones tuvieron sobre todo un efecto político y más de escenografía de la propia Cumbre y, sobre todo, que tras los acontecimientos surgidos en el este y en el flanco sur europeos, podrían quedar relegadas a un segundo plano frente a la iniciativa estrella de la Cumbre de Gales relativa al lanzamiento y aprobación del Plan de Acción de Preparación Aliada (Readiness Action Plan, RAP en sus siglas en inglés) y de la Fuerza Conjunta Aliada de Alta Disponibilidad (VJTF Very High Joint Task Force en sus siglas en inglés), iniciativas que tienen una orientación mucho más operativa y militar como respuesta a los nuevos

escenarios y amenazas, inicialmente, a la vista de los acontecimientos surgidos en el este de Europa, aunque tras la labor de varios países aliados, entre ellos España, contempla también su aplicación para las amenazas provenientes del flanco sur.

### **La globalización del mercado de defensa**

El mercado de defensa ha estado tradicionalmente ligado a regulaciones a nivel nacional, principalmente en los países con una fuerte y bien implantada base tecnológica e industrial de la defensa. Todo ello con un objetivo claro de autosuficiencia y proteccionismo que garantizara, en la medida de lo posible, la autonomía nacional a la hora de producir y proporcionar los sistemas de defensa requeridos por las Fuerzas Armadas. Pero también, y ello es necesario subrayarlo, con una fuerte dependencia de esas Fuerzas Armadas respecto de dicha industria a la hora de definir sus necesidades en lo referente al armamento y el material que se obtenía. En muchos casos el armamento que se adquiría no necesariamente cubría una necesidad operativa sino una necesidad de desarrollo industrial. Ejemplos los hemos tenido en España, tanto en el sector terrestre como en el naval o el aeronáutico, principalmente cuando la presencia del Estado en el accionariado empresarial era mayoritario en las correspondientes empresas.

En el marco de los Tratados a nivel bilateral o multinacional relacionados con los mercados en general, el mercado de la defensa siempre estuvo excluido. Tal es el caso del Tratado de Roma, por el que se creaba la Comunidad Económica Europea y en el que, el mercado de defensa, cuando de razones de seguridad nacional se trataba quedaba, a través de la excepción detallada en el artículo 296 del Tratado, fuera de la regulación del mercado interno comunitario y por tanto de las reglas de transparencia, libre competencia y no discriminación.

La inclusión de la Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Maastricht abrió sin duda una nueva era, por una parte en el protagonismo que las diferentes instituciones comunitarias iban a tener desde entonces en los asuntos de defensa y por otra en el compromiso, poco a poco cada vez más legalmente vinculante, de los Estados miembros respecto a los asuntos de defensa.

Con todo y con ello la primera «intromisión», si se me permite el calificativo, de las instituciones de la Unión Europea en los asuntos de defensa empezó por el lado de los aspectos económicos de la misma para, posteriormente y poco a poco, ir construyendo las estructuras conceptuales, operativas y de desarrollo conjunto de capacidades militares que han tenido lugar principalmente desde los comienzos del presente siglo. (Creación del Estado Mayor de la Unión Europea, del Comité Militar, del Comité Político y de seguridad o la EDA).

La Comunicación de la CE, COM (96) 10, final, de 24 de enero de 1996, mencionada al principio de este capítulo, comenzaba en su introducción afirmando: «Las industrias relacionadas con la defensa se ven inmersas en un contexto económico y político en total transformación *que exige unas respuestas que trascienden el marco exclusivamente nacional*»<sup>12</sup>.

Dado el incipiente grado de desarrollo de la PCSD en esos momentos es evidente que el énfasis de la Comunicación de la Comisión se ponía en los aspectos puramente industriales y de empleo del sector de la defensa sin aventurarse todavía en los aspectos de regulación del mercado ni del desarrollo conjunto de capacidades militares. Así, más adelante, la Comunicación indicaba «La necesidad experimentada por las industrias relacionadas con la defensa de reducir sustancialmente sus actividades ha tenido repercusiones directas e importantes en cuanto a supresión de puestos de trabajo que han pasado de 1,6 millones a 1 millón entre 1984 y 1992 (-37%)<sup>13</sup> sobre todo en determinadas regiones y en cuanto a la base productiva y la capacidad de innovación de toda la industria europea».

Y más adelante «La actual crisis de las industrias de defensa europeas relacionadas con la defensa no deriva solamente de la reducción de los gastos militares, sino que se debe también a una mayor competencia internacional y, sobre todo, a la fragmentación anacrónica del mercado de la defensa en Europa. Por este motivo, está configurándose un cambio de actitud favorable a una actuación de la Unión en este terreno».

La citada Comunicación fue una especie de «aviso a navegantes» para los Estados miembros, anunciando que el sector de la defensa también iba a empezar a formar parte de la cartera de actividades de la CE. No obstante, la verdadera incursión de la CE en los aspectos regulatorios relacionados con la dimensión económica de la defensa no se produciría hasta diez años más tarde con la publicación de Comunicación COM (2006) 779 y, posteriormente, en 2009, con la publicación de las Directivas 2009/43<sup>14</sup> y 2009/81<sup>15</sup> de obligado cumplimiento para los Estados miembros de la Unión Europea y específicas de la defensa.

<sup>12</sup> La cursiva es del autor.

<sup>13</sup> Debemos recordar que el fin de la Guerra Fría había reducido considerablemente, al menos teóricamente, las amenazas a la seguridad del continente europeo, permitiendo, a través de los denominados «dividendos de la paz» recortar los presupuestos militares y acentuar la tendencia hacia la reconversión de las industrias afectadas.

<sup>14</sup> Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

<sup>15</sup> Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.

No obstante lo anterior, en mi opinión, creo que es de justicia resaltar el importante papel que ha jugado la Agencia Europea de Defensa desde su creación en 2004 hasta prácticamente la revisión de su Estatuto, en 2011, en el proceso de creación de un clima de confianza entre sus Estados miembros participantes a través de sus muchas iniciativas en el campo del mercado y la industria de defensa. En particular la de su Código de Conducta para las adquisiciones de defensa, el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro y la Estrategia para el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa, que facilitaron en gran medida el camino seguido posteriormente por la CE desde entonces.

La CE, que surge como nuevo actor del mercado de defensa, tradicionalmente regulado y protegido individualmente por los Estados, ha venido desarrollando una gran actividad y ha venido para quedarse. Su objetivo en este campo es claro: la creación de un verdadero mercado único europeo de la defensa (EDEM: European Defence Equipment Market en su terminología inglesa) acorde con las reglas de transparencia, libre competencia, y no discriminación que rigen para el resto de los sectores del mercado interior de la Unión Europea. Objetivo que desde el punto de vista de cualquier profesional ligado al mundo de las adquisiciones de la defensa resulta excesivamente ambicioso ya que no tiene en cuenta, al menos de una forma total, las especificidades del mercado de la defensa, entre ellas los aspectos ligados al concepto de soberanía nacional.

Este nuevo actor, con poder reconocido en el Tratado de Lisboa y responsable de la legislación de carácter supranacional de la Unión Europea, ya ha supuesto sin duda un cambio en las formas de actuación de los Estados miembros de la Unión a la hora de contratar la adquisición de sus sistemas de defensa que cubran las necesidades de capacidades militares que se requieren hoy en día y para lo cual es preciso estar preparado tanto a nivel gubernamental como industrial. En mi opinión, hay que lamentarse del cambio habido en el papel que se preveía iba a jugar la Agencia Europea de Defensa en este contexto. Su carácter de institución intergubernamental formada por los Ministros de Defensa de los Estados miembros participantes podría haber jugado un rol muy relevante en la profundización y desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y en particular en el campo del mercado y la industria de la defensa. Sin embargo, ese papel se encuentra cada vez más difuminado y limitado ante la presencia todopoderosa de la CE.

No obstante, la crisis económica supuso un importante revés para todas las actuaciones iniciadas por la Unión Europea para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM) y para el fortalecimiento de la Base Tecnológica e industrial de la defensa (EDTIB) ya que la escasez de los presupuestos de defensa ha tenido un impacto directo en los proyectos en cooperación.



A pesar de ello e intentando resurgir como el ave Fénix de las cenizas, la Unión Europea volvía a la carga en 2012. Como consecuencia de la Conferencia de Alto Nivel sobre el mercado y la industria de defensa de 23 de mayo de 2011, el Vicepresidente Antonio Tajani responsable de empresa e industria y el Comisario Michel Barnier del mercado interior lanzaron una *Task Force* que liderada por la Comisión Europea y con la participación de la Agencia Europea de Defensa y el Servicio de Acción Exterior de la Unión, iba a tener como misión la de explorar las opciones políticas disponibles para que la propia Comisión acometiera la tarea de la profundización en el proceso de creación de un verdadero mercado europeo de defensa y en el fortalecimiento de la industria de defensa europea. Sus tres prioridades eran claras: política industrial de defensa, investigación e innovación y mercado interior de defensa. Sin duda esta *Task Force* que a lo largo de 2012 se reunió con los principales actores, tanto de la propia Unión Europea como con los Estados miembros y la industria, jugó un papel fundamental a la hora de llevar la defensa al Consejo Europeo de diciembre de 2012.

### ***El Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012***

Las Conclusiones del Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012 marcaron un hito más en ese proceso, invitando a la Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, en particular a través del Servicio de Acción Exterior y de la Agencia Europea de Defensa, así como a la Comisión Europea, todos ellos en cooperación y en el marco de sus respectivas responsabilidades, «a desarrollar propuestas y acciones concretas para fortalecer la Política Común de Seguridad y Defensa y mejorar la disponibilidad de capacidades civiles y militares de la Unión». Todo ello sin olvidar la necesaria y estrecha colaboración con los Estados miembros durante el proceso y marcando como objetivo el de presentar dichas propuestas e iniciativas a más tardar en septiembre de 2013 y de cara al Consejo Europeo a celebrar en diciembre de 2013.

En esta ocasión y dado el desarrollo de la PCSD desde la primera Comunicación de la CE de 1996, respaldada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el enfoque iba más allá de los aspectos puramente industriales y de empleo, abarcando a las tres dimensiones asociadas a la PCSD.

En primer lugar «la dimensión de carácter más político», es decir la relacionada conceptualmente con la PCSD con el objetivo de «Aumentar de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD: continuando con el desarrollo del planteamiento global en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y estabilización y también de la capacidad de responder a los retos emergentes de la seguridad reforzando la capacidad de la Unión Europea para desplegar con rapidez y eficacia las capacidades civiles y

militares y el personal adecuados en toda la gama de acciones de gestión de crisis».

En segundo lugar «la relacionada con el proceso de planificación y obtención de capacidades» con el objetivo de «Mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa: señalando las duplicaciones y carencias actuales de capacidades y estableciendo prioridades para las futuras necesidades en materia de capacidades civiles y militares europeas facilitando una cooperación europea más sistemática y a más largo plazo en materia de defensa, incluso poniendo en común y compartiendo capacidades militares». En este sentido las conclusiones del Consejo apuntaban la conveniencia de que «los Estados miembros, al planificar su defensa nacional, tengan sistemáticamente en cuenta, desde el principio, la necesidad de cooperar entre sí propiciando las sinergias entre las iniciativas bilaterales, subregionales, europeas y multilaterales, incluida la puesta en común y el aprovechamiento compartido de la Unión Europea y la “defensa inteligente” de la OTAN».

Por último y no por ello menos importante «la relacionada con los aspectos económicos e industriales de la PCSD» con el objetivo de “Fortalecer el sector industrial europeo de la defensa: desarrollando una base tecnológica e industrial de la defensa europea más integrada, sostenible, innovadora y competitiva; estableciendo mayores sinergias entre la investigación y el desarrollo en los ámbitos civil y militar; promoviendo un mercado de la defensa que funcione correctamente, en particular mediante la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la Unión Europea, un mercado que esté abierto a las pymes y se beneficie de sus contribuciones».

Durante el año 2013 y siguiendo con las directrices del Consejo Europeo de diciembre de 2012 se publicaban, por un lado, una Comunicación de la Comisión Europea y, por otro, un informe de la Alta Representante en Política Exterior de la Unión.

### **Actividades de la Unión Europea en el marco de la PCSD**

#### ***La Comunicación de la Comisión Europea de 24 de julio 2013***

La primera Comunicación<sup>16</sup> de la CE tras el Consejo de diciembre de 2012 veía la luz el 24 de julio de 2013 y se enfocaba en particular, dadas las competencias que le confiere el Tratado de Lisboa, en el tercer eje de las Conclusiones de diciembre 2012; es decir en el fortalecimiento del sector industrial de la defensa como pieza clave en el desarrollo de la

<sup>16</sup> Comunicación COM (2013) 542 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente».

PCSD. Esta Comunicación resumía la estrategia de la CE en este campo como expresaba el Presidente de la Comisión Durao Barroso: «La Comisión está cumpliendo su parte: estamos trabajando en pos de un mercado único de la defensa. Estamos utilizando las competencias que nos ha otorgado el Tratado para desarrollar una Base Industrial de la Defensa Europea». Las siguientes siete áreas de interés fueron incluidas en la Comunicación.

«Reforzar el mercado interior de la defensa garantizando» por un lado «la eficiencia del mercado» a través de la supervisión del grado de apertura de los mercados de defensa por los Estados miembros y en concreto de la utilización de la Directiva 2009/81 y de la precisión de los límites de determinadas exclusiones recogidas en dicha Directiva; por otro «haciendo frente a las distorsiones del mercado» actuando para una retirada progresiva de las compensaciones y para que se cumplan todas las condiciones necesarias cuando se recurra al artículo 346 del TFUE para justificar la concesión de ayudas estatales; por último «mejorando la seguridad de suministro» mediante un proceso consultivo con miras a lograr un compromiso político de los Estados miembros por el que se garanticen mutuamente el suministro de bienes materiales o servicios de defensa, optimizando el régimen de transferencias intracomunitarias de bienes materiales o servicios de defensa recogido en la Directiva 2009/43 elaborando un Libro Verde sobre el control de las capacidades industriales de defensa y seguridad con carácter sensible.

«La promoción de la competitividad en la industria de defensa» era la segunda línea de análisis propuesta por la Comisión. Cinco eran las actuaciones recogidas en la Comunicación. En primer lugar «la normalización» desarrollando con ello las bases para la cooperación y la competitividad en el campo de la defensa. En segundo lugar «el fomento de un enfoque común de la certificación» reduciendo costes y acelerando el desarrollo. En el tercero, «actuando contra la inseguridad de abastecimiento de las materias primas que sean críticas para la industria europea de defensa». La cuarta actuación en esta línea era «asegurar el núcleo de la innovación europea de la defensa, centrada en las pymes, sus clústeres y sus redes regionales. Finalmente gestionando el cambio y garantizando el futuro en lo referente a capacidades y competencias profesionales».

Una tercera línea se centró en el «aprovechamiento del potencial de doble uso de la investigación y el impulso a la innovación», apoyando la posibilidad de la investigación relacionada con la PCSD través de una Acción Preparatoria.

«El desarrollo de capacidades» constituyó la cuarta línea de actuación con el fin de garantizar que Europa disponga de toda la gama de capacidades, que se utilicen de una forma rentable y que sean interoperables.

«Espacio y defensa», la quinta línea, actuando con el objetivo de cubrir la brecha existente entre las actividades espaciales civiles y las militares, disminuyendo las dependencias de terceros países no europeos respecto a determinadas tecnologías fundamentales que con frecuencia están sujetas a restricciones a la exportación. «La protección de infraestructuras críticas, las comunicaciones por satélite y la creación de una capacidad de satélite de alta resolución» se fijan como los campos de actuación en esta línea.

«Aplicación de las políticas energéticas y los instrumentos de apoyo de la Unión Europea al sector de la defensa» era la sexta, centrada en estudiar, en el sector de la defensa, la aplicabilidad de los conceptos, la legislación y los instrumentos de apoyo en materia energética vigentes en la Unión Europea y apoyando el proyecto piloto de las Fuerzas Armadas europeas *Go Green* sobre la energía fotovoltaica.

Por último, la Comisión Europea incluía entre sus iniciativas «la intensificación de la dimensión internacional “fomentando la competitividad en los mercados de terceros países y revisando la política de los controles a la exportación de doble uso”».

### ***El informe de la Alta Representante de 24 de septiembre 2013***

El informe de la Alta Representante derivado también de las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2012 se remitía a las instituciones europeas y a los Estados miembros el 24 de septiembre de 2013. Aunque este informe abarcaba aspectos de los tres ejes establecidos por el Consejo Europeo de diciembre de 2012 se centraba lógicamente en los ejes primero y segundo, dejando el tercero más en el ámbito de la Comisión que ya había incluido sus propuestas en la Comunicación publicada el 24 de julio de 2013.

Las propuestas incluidas en el informe de la Alta Representante relativas al denominado eje o *clústers* I, se concentraban en seis grupos de actuaciones concretas.

El primer grupo proponía un «mayor desarrollo del enfoque integral (*comprehensive approach*) en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización» mediante el fortalecimiento de la perspectiva regional y asegurando una estrecha cooperación y alineamiento entre la diferentes misiones de la PCSD y las operaciones en una determinada región (Sahel, Cuerno de África, Balcanes), desarrollando actividades y políticas que incrementen el impacto, la efectividad y la visibilidad de las actuaciones de la Unión Europea.

El segundo se centraba en «la visibilidad de la propia PCSD». La comunicación a los ciudadanos del mensaje sobre la importancia de la seguridad de la defensa, incluso cuando las amenazas no se sienten próximas, es

clave. La promoción de la cultura sobre la seguridad y la defensa común es fundamental. De ahí las campañas llevadas a cabo por la Unión Europea bajo el eslogan *Security and Defence matters*, que con el doble juego de palabras en inglés apunta tanto a la asuntos (*matters* en inglés) de la defensa como a la importancia (*matters* también en inglés) de la misma.

El tercero se refería a «la capacidad de respuesta a los nuevos retos de seguridad (*networked security*)». La seguridad en el espacio, el campo cibernético y las redes energéticas son cruciales hoy en día para nuestra sociedad. Las actuaciones de la Unión en estas áreas deben ser prioritarias.

«Incremento de la capacidad para responder a los retos que se producen en las fronteras de la Unión Europea» era el cuarto y apunta al necesario desarrollo e implementación de una estrategia de seguridad marítima para la Unión Europea.

«Hacer posible un despliegue de los activos apropiados en tiempo y efectividad como respuesta al amplio espectro de operaciones de gestión de crisis» era el quinto grupo de actuaciones. Para ello afirmaba el informe: «era necesario considerar las posibilidades del Tratado de Lisboa (artículo 44 y el fondo de maniobra), así como un nuevo enfoque sobre los activos de respuesta rápida incluidos los Grupos de Combate (*Battle Groups*)».

Por último, dentro del clústers I la Alta Representante proponía «Concentrar el esfuerzo en el análisis de la prevención de conflictos y en el de la gestión postconflicto». «Es necesario crear una cultura sobre la sensibilidad de los conflictos y gradualmente desarrollar un sistema de alerta temprana respecto a dichos conflictos», se afirmaba en el documento.

El informe sobre los aspectos relacionados con el clústers II recogía cuatro grupos de iniciativas. La primera era «trabajar por una cooperación en defensa más sistemática y a más largo plazo». Es necesario que los Estados miembros incluyan en sus procesos de desarrollo y planificación de capacidades el concepto de *Pooling & Sharing*, así como una mayor aplicación de su Código de Conducta. Compartir los planes futuros relacionados con capacidades militares clave es crítico para la cobertura de las carencias actuales de capacidades. Lecciones aprendidas derivadas de modificaciones en los procesos y modelos de adquisición, racionalización de la demanda, incluidos requerimientos comunes, actuaciones de *Pooling & Sharing* en las fases de apoyo logístico, la búsqueda de incentivos para cooperación en defensa, incluidos acuerdos específicos relacionados con la financiación, aspectos fiscales o la posibilidad de utilizar el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente previsto en el Tratado de Lisboa, son claros campos de mejora dentro de esta propuesta.

La segunda de las iniciativas se refería a un «mayor enfoque en la obtención de las capacidades clave». Reabastecimiento en vuelo, sistemas aéreos remotamente tripulados, ciberdefensa y las comunicaciones gubernamentales satelitales ofrecen un alto potencial tanto desde el punto de vista de un enfoque europeo al desarrollo de capacidades, como de tecnologías de doble uso.

«Facilitar las sinergias a nivel bilateral, regional, europeo u multilateral» era la tercera de las propuestas de la Alta Representante para este segundo *Cluster*.

Finalmente «la mejora en la generación de capacidades civiles» se incluía en el informe a fin de «mantenerse como prioridad ya que es más compleja que las de carácter militar debido a los requerimientos en los procesos de selección y a la falta de personal especializado en las mismas».

### ***El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013***

*Defence matters*. Con esta frase, con un doble sentido en lengua inglesa como antes indicábamos (la defensa es importante o los asuntos de defensa), comenzaban las conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 en el apartado de Seguridad y Defensa.

Tras el conjunto de actividades llevadas a cabo en el seno de la Unión en 2013 surgidas a raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012, con la inclusión en la agenda del Consejo de diciembre de 2013 de los asuntos de defensa de una manera integral, es decir, abarcando las tres dimensiones de la PCSD, la política, la de capacidades militares y la de industria y mercado de defensa, se revitalizaba el debate sobre la misma.

Los asuntos de defensa volvían a la agenda del Consejo tras unos años de poca visibilidad de la PCSD en la misma, más allá de los asuntos relacionados con las operaciones civiles, militares y mixtas que estaban en marcha. Y volvía, en principio, para quedarse, ya que en dichas conclusiones, además de invitar al Consejo, a la Comisión, a la Alta Representante y a los Estados miembros, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, a que tomaran medidas decididas y comprobables para poner en práctica las orientaciones dadas por los Jefes de Estado y de Gobierno, se indicaba que el mismo Consejo Europeo evaluaría la evolución en todas las materias en junio de 2015, así como que daría nuevas orientaciones en función de dicha evolución.

En el marco de la efectividad, la visibilidad y el impacto de la PCSD y teniendo en cuenta los más de 7.000 efectivos desplegados entre las diferentes misiones civiles y operaciones militares en vigor de las lanzadas por la Unión y subrayando su total compromiso de trabajar en estrecha

colaboración con sus socios mundiales, transatlánticos y regionales y de insistir en la importancia de apoyar a los países y a las organizaciones regionales socios, facilitando formación, asesoramiento, equipo y recursos de modo que sean cada vez más capaces de evitar las crisis o gestionarlas por sí solos, el Consejo Europeo de diciembre hizo hincapié en la necesidad de mejorar las capacidades de respuesta rápida de la Unión Europea, también mediante Grupos de Combate más flexibles y desplegables, si los Estados miembros así lo decidiesen.

En este contexto, el Consejo Europeo instaba, en este caso a la Alta Representante, a que, en estrecha cooperación con la Comisión, evaluara la incidencia de los cambios del entorno mundial e informara al Consejo en 2015 sobre los desafíos y las oportunidades que se ofrecían a la Unión, una vez consultados los Estados miembros.

Reconociendo que en el ámbito del desarrollo de capacidades militares la colaboración es crucial para mantener las capacidades clave, resolver las carencias y evitar duplicidades, el Consejo Europeo recibía con satisfacción las propuestas en cuatro áreas concretas de dichas capacidades. El desarrollo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS: Remoted Piloted Air Systems en sus siglas en inglés) en el período 2020-2025; el desarrollo de la capacidad de reabastecimiento en vuelo con aviones multifunción de reabastecimiento en vuelo y transporte; la comunicación gubernamental por satélite, incluyendo en este caso a la Agencia Europea del Espacio (ESA: European Space Agency en sus siglas en inglés) como interlocutor clave; y la ciberdefensa a través del desarrollo de un plan de trabajo y unos proyectos concretos centrados en la instrucción y en los ejercicios, mejora de la cooperación civil-militar sobre la base de la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea, se incluyeron como proyectos concretos a desarrollar a partir de ese momento.

Por último, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 subrayaba la necesidad de trabajar por una EDTIB más competitiva, más innovadora, sostenible e integrada para desarrollar unas capacidades de defensa que aumenten la autonomía estratégica europea, asegurando una efectividad operativa y el suministro, fomentando a la vez el empleo de alta cualificación en el sector de la defensa y el crecimiento de toda la Unión Europea.

Particular referencia se hacía a «la investigación de doble uso», anunciando que se establecería una actuación preparatoria sobre investigación que guarde relación con la PCSD y aprovechando el máximo de sinergias con los programas nacionales de investigación; a «la certificación y la normalización», con el objetivo de reducir costes, armonizar la demanda y fomentar la interoperabilidad; a las pymes, impulsando el mayor acceso de las mismas a los mercados de seguridad y defensa y promoviendo su participación en futuros programas de financiación de la Unión Europea; y a la «Seguridad de Suministro» (SoS Security of Supply

en sus siglas en inglés), elemento fundamental en el desarrollo y la planificación a largo plazo y en el funcionamiento del mercado interior, para la que abogaba, teniendo en cuenta el acuerdo marco sobre SoS alcanzado en el seno de la EDA, por una hoja de ruta para un régimen general de Seguridad de Suministro a escala de la Unión Europea, que tenga en cuenta el carácter globalizado de las cadenas de suministro vitales.

### *La Hoja de Ruta de la CE de 24 junio de 2014*

En ese lento pero continuado proceso de avance de la Comisión Europea en el desarrollo de sus competencias en el campo de la defensa, en junio de 2014 se publicaba su Hoja de Ruta<sup>17</sup>.

El objetivo perseguido por la Comisión con esta nueva Comunicación era establecer el camino a seguir para la implantación de las diferentes iniciativas que ya habían sido previstas en la Comunicación de julio de 2013 y en concreto con la finalidad de seguir profundizando en los siguientes aspectos:

- Un mercado interno de defensa monitorizado, en el que la Comisión velaría por la correcta aplicación de la Directiva 2009/81, así como del uso de sus exclusiones por los Estados miembros; mercado interno en el que no tengan cabida las compensaciones industriales y en el que las empresas europeas y subcontratistas puedan operar libremente y sin discriminación en todo el territorio de la Unión Europea.
- Establecimiento de un régimen de seguridad de suministro en el ámbito de la seguridad y defensa a escala de la Unión Europea, en el que los Ministerios de Defensa puedan estar seguros de recibir un suministro suficiente en toda circunstancia, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos sus proveedores.
- Una industria de defensa más competitiva mediante acciones concretas en los campos de la estandarización y la certificación, las materias primas, las pymes, los *clústers*, las regiones, y las habilidades y cualificaciones asociadas a un sector tan tecnológico como es el de la defensa.
- Explotación del potencial del concepto de doble uso asociado a las tecnologías civiles y militares, promoviendo la investigación y la innovación así como la búsqueda de sinergias entre la investigación civil y la de defensa. Todo ello mediante una Acción Preparatoria sobre investigación relacionada con la PCSD a través de la cual se explore el

<sup>17</sup> COM (2014) 387 final 24.06.2014. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un nuevo acuerdo para la defensa de Europa». Hoja de Ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542, «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente».



potencial de un programa de investigación europeo que, en el futuro, pueda abarcar tanto la seguridad como la defensa.

- Desarrollo de las capacidades necesarias para Europa mediante la valoración conjunta en aspectos como el de un sistema que permita compartir la información en el ámbito marítimo favoreciendo la cooperación cívico-militar.
- Desarrollo de capacidades europeas relacionadas con defensa y espacio.
- Incremento de la dimensión internacional de la Unión Europea para potenciar la competitividad en terceros mercados así como del control de exportaciones de doble uso.

Sobre la base de una mayor intensificación de la relación entre el ámbito civil y el mundo de la defensa y la realidad de que la línea divisoria entre ambos, en su dimensión tecnológica, es cada vez menos nítida, la Comisión, mediante esta Hoja de Ruta, en la que se anuncian políticas en materia de mercado interior, industria, investigación e innovación, tomaba el liderazgo de la contribución de las instituciones europeas en el fortalecimiento del sector europeo de la defensa y la seguridad.

### ***El Consejo de Asuntos Exteriores del 18 de mayo de 2015***

A pesar del compromiso adquirido en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, de evaluar los avances concretos en todas las materias sobre la PCSD incluidas en las Conclusiones del mismo y de los trabajos llevados a cabo por los instituciones de la Unión Europea implicadas en el asunto, es decir la Comisión, la Alta Representante y la Agencia Europea de Defensa, en coordinación con los Estados miembros, durante 2014, la inclusión de los asuntos de defensa en el Consejo Europeo de junio de 2015 estuvo en entredicho, una vez más, por diferentes razones. La crisis de Grecia y las elecciones en el Reino Unido en mayo de 2015, con las implicaciones que en ellas podría tener cualquier muestra de compromiso con las políticas europeas, incluida la de defensa, por parte del Gobierno británico, estuvieron entre los elementos que provocaron esa incertidumbre.

No obstante el 16 de marzo de 2015, en una carta de la Alta Representante Federica Mogherini al Presidente del Consejo, Donald Tusk, tras las conversaciones mantenidas en la reunión informal de Ministros de Defensa de 18 de febrero en Riga, bajo la presidencia de turno de la República Báltica de Letonia, confirmaba que definitivamente el debate sobre la PCSD tendría lugar en el contexto del Consejo de junio de 2015 y anunciaba, en dicha carta, el informe que emitiría ella misma en abril, en preparación del Consejo de junio, que junto con el *input* previsto por parte de la Comisión, conformarían las bases para las Conclusiones que deberían ser adoptadas en el Consejo de Asuntos Exteriores con la presencia

de los Ministros de Defensa, en su reunión del 18 de mayo, y que servirían a su vez como referencia para el Consejo de junio de 2015. En una carta conjunta de la Alta Representante y la Comisaria de Mercado Interior e Industria la polaca Elzbieta Bienkowska, de 5 de mayo de 2015, se remitían finalmente sus respectivos informes al Presidente del Consejo Europeo.

En dicha carta se hacía mención a los cambios habidos en el entorno global desde el Consejo Europeo de diciembre de 2013 y a los retos y oportunidades que ello suponía para la Unión Europea. Al mismo tiempo que en ella se reconocía el hecho de que los Estados miembros continuaban siendo los protagonistas a la hora de establecer prioridades en el marco de la PCSD, también se subrayaba el importante papel que la Unión Europea podría jugar en este contexto, no solo por el hecho de sus responsabilidades recogidas en el Tratado de la Unión Europea, sino también porque la seguridad europea depende cada vez más de la cooperación y del enfoque colaborativo en lo que respecta a la planificación de las capacidades, a la investigación, innovación y desarrollo de las tecnologías requeridas para cubrir dichas capacidades y a la armonización de la demanda y de las estrategias de adquisición de los sistemas.

Aunque los Estados miembros se han venido esforzando en subrayar la importancia que tiene el desarrollo en paralelo de las iniciativas contenidas en los tres clústeres objeto de los trabajos surgidos a raíz del Consejo Europeo de diciembre de 2013, llegando incluso algunos de esos Estados miembros a pronunciarse en favor del desarrollo secuencial de dichas iniciativas, es decir que solo el avance de una verdadera política común de seguridad y defensa permitirá profundizar en los otros dos clústeres —el del desarrollo conjunto de capacidades y la creación de un verdadero mercado interior de defensa y el fortalecimiento de la base industrial de defensa europea—, el contenido de la carta conjunta de Mogherini y Bienkowska, creo que no da mucha relevancia a esta implementación secuencial de los tres clústeres. Ciertamente es que los informes más detallados de la Alta Representante y de la Comisaria de Mercado Interior e Industria anexados a la carta conjunta incluyen el análisis de lo realizado hasta ahora en cada una de las áreas y da orientaciones de futuro para todos y cada uno de los clústeres, pero, en mi opinión, la velocidad a la que se vayan desarrollando las iniciativas del clúster III no va a depender ni va a estar limitada por la velocidad a la que se desarrollen las contenidas en los clústeres I y II.

En las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015, preparatorio del de junio de 2015 en cuanto a la PCSD, teniendo en cuenta los dramáticos cambios habidos en la seguridad europea en los últimos años, se volvía a incidir en la importancia de una Europa más fuerte con una PCSD más efectiva. Los trabajos que se están llevando a cabo para una revisión de la Estrategia Europea de Defensa, la denominada en su día «Estrategia Solana» publicada en 2003 y revisada en 2008, se consideran un aspecto fundamental a la hora de actualizar el

compromiso europeo con el marco global y los retos y oportunidades que ello representa para la Unión Europea.

Siguiendo con la estructura del análisis de la PCSD marcada en el Consejo Europeo de diciembre de 2012, el de Asuntos Exteriores de mayo de 2015 revisaba las actividades llevadas a cabo dentro de cada uno de los tres clústeres, reconociendo un progreso adecuado con respecto a los compromisos adquiridos en 2013, aunque admitiendo los limitados avances en algunas actividades concretas.

En el área de la mejora de la efectividad y la visibilidad y el impacto de la PCSD, correspondiente al *Cluster I*, se reconoce la significativa contribución de las once misiones civiles y las cinco operaciones militares de la Unión Europea actualmente en curso, a la paz y la estabilidad internacional<sup>18</sup> y recoge con satisfacción la implementación que se está llevando a cabo del enfoque integral (Comprehensive Approach) a los conflictos y crisis externas, incluido el Plan de Acción para 2015 y el concepto de Respuesta Militar Rápida (Military Rapid Response), afirmando una vez más que los Grupos de Combate (EU Battle Groups) deben permanecer como la primera herramienta de reacción rápida de la Unión Europea. Igualmente, estimula a continuar con el trabajo iniciado en noviembre de 2014 en el marco de la política de Ciberdefensa y en el campo de la Vigilancia y el Seguimiento Espacial (Space Surveillance and Tracking) y en las imágenes de alta resolución basada en los activos de los Estados miembros y en el Sistema de navegación global por satélite (GNSS: Global Navigation Satellite System) aspecto este último de gran importancia para el futuro del sector aeroespacial español.

En lo que respecta al desarrollo de capacidades, el clúster II, el Consejo de Asuntos Exteriores hacía hincapié en la necesidad de continuar profundizando en los cuatro proyectos lanzados a raíz del Consejo Europeo de diciembre 2013<sup>19</sup>. La cooperación sigue siendo clave para el Consejo como elemento fundamental en el desarrollo de capacidades. La utilización del marco creado en la EDA con el documento para una cooperación sistemática y a más largo plazo (Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation) adoptado en noviembre de 2014, siempre teniendo en cuenta los procesos de decisión nacionales, se considera igualmente clave.

Por último y ya en lo referente al clúster III, el Consejo de 18 de mayo recibía con satisfacción los avances realizados por la Comisión junto con

<sup>18</sup> EUAM Ukraine; EUBAM Libya; EUBAM Rafah; EUCAP Nestor; EUCAP SAHEL Mali; EUCAP SAHEL Niger; EUFOR Althea; EULEX Kosovo; EUMAM RCA; EUMM Georgia; EU NAVFOR Atalanta; EUPOL Afghanistan; EUPOL COPPS; EUSEC RD Congo; EUTM Somalia y EUTM Mali.

<sup>19</sup> Reabastecimiento en vuelo (Air to Air Refuelling), Sistemas Aéreos Pilotados Remotamente (RPAS), Comunicaciones Satelitales Gubernamentales (GOVSATCOM) y Ciberdefensa.

los Estados miembros, respecto a la Acción Preparatoria (Preparatory Action) en investigación e innovación, prevista para su lanzamiento por la Comisión en 2017 y volviendo a recordar la importancia de la aplicación de las Directivas 81 y 43 de 2009, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE, de cara al informe sobre su implementación que la Comisión y la EDA, en estrecha cooperación con los Estados miembros deberán presentar en junio de 2016. La continuidad en los trabajos relacionados con la Certificación, el apoyo al acceso al mercado de defensa de las pymes y la Seguridad de Suministro, siguen siendo consideradas por el Consejo como fundamentales para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM).

En línea con los objetivos presupuestarios marcados en la cumbre de Gales por la OTAN, el Consejo de Asuntos Exteriores volvía a hacer referencia a los objetivos que, con carácter voluntario, fueron adoptados en la reunión del Comité de Dirección de la EDA en formato de Ministros de Defensa en 2007<sup>20</sup>.

En definitiva, el Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo suponía una continuidad en la voluntad política expresada por el Consejo Europeo en diciembre de 2013 con un claro propósito de seguimiento y de mantenimiento del llamado «Momento Político», ya que embarca al propio Consejo de Asuntos Exteriores para que en noviembre de 2016 vuelva a revisar la situación. No obstante, la realidad de la especificidad de los asuntos de defensa asociados al concepto de soberanía nacional y los exiguos presupuestos de defensa y por tanto las implicaciones en un potencial progreso de la PCSD siguen flotando en el aire de todos estos Consejos.

### *El Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015*

Las tan esperadas Conclusiones sobre la PCSD derivadas del Consejo de 25 y 26 de junio no han cubierto las expectativas, al menos para los más exigentes en esta área. Los euroescépticos han aprovechado la ocasión para argumentar, una vez más, que la Política de Seguridad y Defensa europea está lejos de ser común y de constituir un punto clave en las agendas del Consejo. Sin embargo, en mi opinión no «hay nada nuevo bajo el sol». Como ha venido siendo tradicional a la hora de introducir nuevas políticas de carácter supranacional en la Unión Europea, los períodos de actividad e inacción se han venido sucediendo a lo largo de sus casi sesenta años de trayectoria, pero siempre avanzando, aunque sea

---

<sup>20</sup> 20% del gasto total en defensa para equipamiento, 35% de ese 20% en adquisiciones europeas en cooperación; 2% del gasto total en defensa en I+D+i, 20% del cual en programas de cooperación europeos.

lentamente y dejando en el camino paquetes consolidados de regulación y de actuaciones que afectan y comprometen a sus Estados miembros.

Es cierto que, de dicho Consejo, se esperaba algo más que los tres apartados que, resumidos en una sola página de las Conclusiones, tocan los aspectos de la PCSD de una forma que parece ligera y de pasada.

Efectivamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio, reconociendo que el marco de la seguridad ha cambiado drásticamente<sup>21</sup>, en lugar de aprovechar la ocasión para subrayar y evaluar todas las iniciativas puestas en marcha tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013, así como de establecer de forma detallada una nueva hoja de ruta hasta el próximo Consejo Europeo en que se decida volver a discutir sobre la PCSD, se limita a indicar muy brevemente unas acciones concretas en las tres siguiente áreas interconectadas.

- Renovación de la Estrategia Interna de Seguridad Europea e implementación de las orientaciones relativas a la lucha contra el terrorismo acordadas en febrero de 2015.
- Continuación del proceso de revisión de la Estrategia Global Europea en política exterior y de seguridad con el objetivo de junio de 2016 para su presentación.
- Continuación de los trabajos relacionados con las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015, haciendo especial referencia a la necesidad de alcanzar por los Estados miembros unos niveles de gasto en defensa apropiados, así como asegurar unos presupuestos europeos adecuados para el lanzamiento de la acción preparatoria en investigación relacionada con la PCSD; a la promoción de una cooperación en defensa más sistemática que permita el desarrollo de capacidades, incluso a través de fondos de la Unión Europea; la movilización de instrumentos de la Unión Europea para luchar contra las amenazas híbridas y la intensificación del partenariado con las Naciones Unidas, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Africana (AU).

Por último, recoge que la Política de Seguridad y Defensa se mantendrá en las agendas del Consejo Europeo.

Indudablemente se ha perdido una nueva oportunidad de seguir apoyando, por los Jefes de Estado y de Gobierno, los avances hacia una política común de seguridad y defensa. Las circunstancias del momento protagonizadas por la crisis de Grecia y los atentados de Francia, Túnez y Kuwait

---

<sup>21</sup> El mismo día en que finalizaba el Consejo se producían los ataques terroristas del islamismo radical en tres continentes diferentes, en Francia, en Túnez y en Kuwait, que el propio Presidente del Consejo Donald Tusk lamentaba en su nota de prensa tras el Consejo.

modificaron la agenda aunque sirvieron, en este último caso, para reavivar la necesaria revisión y actualización de la estrategia europea de seguridad.

### **La internacionalización de la industria de defensa**

La industria de defensa es un elemento clave en el mantenimiento y desarrollo de las capacidades militares y por supuesto un sector que contribuye a la economía no solo desde el punto de vista de su participación en el PIB sino también en el aspecto de la investigación, el desarrollo y la innovación.

Este sector se enfrenta a diversos retos a corto y largo plazo. Junto a los incrementos en los costes de los equipos, principalmente los asociados al I+D como consecuencia del alto contenido tecnológico de los mismos, los presupuestos de defensa europeos han sufrido importantes disminuciones. Por otra parte, el sector se enfrenta, por un lado, a los altos niveles de competencia de los productores tradicionales y, por otro, a países de economías emergentes, que actualmente son receptores de las exportaciones de los citados productores tradicionales, pero que dadas sus demandas crecientes en cuanto a transferencias de tecnología se están convirtiendo también en competidores.

Asimismo, mientras que los mercados civiles y de seguridad, basados en las tecnologías duales, pueden ofrecer nuevas oportunidades para la industria de defensa, este sector se enfrenta a una mayor competencia por parte de las industrias civiles ante la capacidad de las mismas para proporcionar tecnologías innovadoras a los Ministerios de Defensa. El sector industrial de la defensa, en su conjunto, se globaliza y se integra cada vez más en el más amplio sector de la industria civil.

Además, aunque la industria europea de defensa posee ejemplos de éxito en lo referente a su consolidación, todavía se considera demasiado fragmentada, en particular en los sectores naval y terrestre, lo que deriva en el contexto europeo y sin introducirnos en los aspectos soberanos de la defensa y solo desde un punto de vista puramente económico, en duplicidades y sobrecapacidades industriales.

Cuando se comparan las compañías de defensa europeas con sus competidores a nivel global, los tamaños siguen siendo más pequeños y solo unas pocas están entre las grandes mundiales habiendo alcanzado en muchos casos los límites del mercado nacional como consecuencia de los exiguos presupuestos de defensa. Circunstancia esta que constituye el argumento principal empleado por las organizaciones internacionales para fomentar la cooperación con las iniciativas *Pooling & Sharing* de la Unión Europea y *Smart Defence* de la OTAN, y que hasta el momento no

ha producido en la práctica los resultados esperados en cuanto al lanzamiento de programas de cooperación.

Teniendo en cuenta que la defensa sigue siendo un asunto de soberanía nacional y que permanecerá así en su sentido más profundo, ha de reconocerse que las iniciativas puestas en marcha por la OTAN o la Unión Europea abren una puerta al futuro del sector, incluso aunque algunas de dichas iniciativas puedan parecer poco aceptables en el corto plazo sobre todo las que se relacionan con la mutualización de capacidades.

Sin olvidar los factores y principios que deben regir en todas estas iniciativas, es decir, los de proporcionar a nuestras Fuerzas Armadas los sistemas que produzcan el máximo efecto militar, incorporando la interoperabilidad con los aliados como requisito clave de los mismos y buscando el mejor balance entre precio y calidad, deben también tenerse en cuenta los factores de crecimiento económico y la autonomía operacional asociados al desarrollo de la industria de defensa.

Tres aspectos pueden considerarse críticos en el futuro del sector: «la innovación, la competencia» y, como consecuencia, «la competitividad», y por último «el tamaño» de dichas industrias. Mejorar la innovación y la competitividad del sector de la defensa en conjunción con los tamaños críticos de la industria para hacerla accesible al mercado global es un proceso a largo plazo que incluye el análisis de las deficiencias del mercado y los obstáculos al acceso al mismo más allá de las fronteras nacionales.

Desarrollar el mercado europeo de la defensa, apoyando el acceso a dicho mercado de la pequeña y mediana empresa, favorecer la cooperación y priorizar la investigación y el desarrollo, también a nivel europeo, como apunta la Acción Preparatoria asociada a la CSDP lanzada por la CE, son elementos fundamentales para evitar la pérdida de capacidades industriales en Europa, las cuales sería prácticamente imposible recuperar tras una discontinuidad prolongada de las actividades relacionadas con ellas. La capacidad tecnológica e industrial relacionada con la aviación de combate, principalmente en el campo de los Sistemas Aéreos Remotamente Tripulados (RPAS: Remoted Piloted Aircraft Systems en sus siglas en inglés) es un claro sector en el que Europa corre un grave riesgo de quedarse muy por detrás.

Una mayor convergencia en los planes de adquisición de los países de nuestro entorno y una mayor competencia basada en criterios de igualdad de oportunidades (Level Playing Field), constituyen una pieza clave del camino a seguir. El informe que sobre la implementación de la Directiva 2009/81 por parte de los Estados miembros deberá presentar la Comisión Europea, basado en una análisis transparente y ecuaníme de la trasposición y uso de la Directiva en la legislación nacional de cada uno de dichos Estados miembros para el próximo año, constituirá igualmente

un elemento clave en el incremento de la confianza mutua, esencial para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa.

Las industrias de defensa necesitan de nuevas y más agresivas estrategias de comercialización internacional. Salir a los mercados exteriores es prioritario, mucho más que antes, para mantener la supervivencia. Pero sin olvidarse del riesgo que suponen las demandas de transferencias de tecnología exigidas por los países de economías emergentes de cara a su competitividad en el futuro.

La denominada «Third Offset Strategy» lanzada en el marco del «Regan National Defense Forum» en diciembre de 2014 por el Secretario de Defensa norteamericano Chuck Hagel, en referencia a la «New Look doctrine» de los 50, lanzada por el Presidente Eisenhower y a la «Offset Strategy» de los 70 y los 80 del siglo pasado, pretenden precisamente, a través de la innovación tecnológica, mantener una brecha con respecto a terceros países que evite esa competencia tecnológica y con ello continuar con la supremacía militar norteamericana perpetuando su status de potencial mundial.

## Conclusiones

A lo largo del presente capítulo se ha pretendido resaltar el nuevo paradigma en la gobernanza de los asuntos relacionados con las capacidades militares y la gran relevancia que la dimensión internacional ha adquirido en la misma. La defensa, en su sentido más integral, ha dejado de ser un asunto exclusivamente gestionado a nivel nacional, afectando tanto a la planificación de las capacidades militares como a las reglas de mercado y a la propia industria del sector, cuya visión y estrategia internacional de negocio resulta hoy imprescindible para su supervivencia.

La crisis económica y financiera sufrida en los últimos diez años ha obligado a los Estados a replantearse sus niveles de deuda, lo que ha significado una revisión de las prioridades del gasto que, a su vez, ha impactado muy negativamente en los presupuestos de defensa de la mayoría de los países occidentales. Existe una gran presión política, cada vez más fuerte, en los países democráticos de nuestro entorno, para priorizar los gastos del Estado en el campo de los beneficios sociales asociados a la educación, la salud y la vivienda. Ante la escasez de recursos esto ha tenido un impacto directo en los presupuestos de defensa y con ello en el desarrollo de las capacidades militares, incrementando el riesgo de pérdida de capacidades industriales que, a su vez, ponen en riesgo la innovación, el crecimiento económico y el empleo que promueve este sector.

Esta situación convive con unas amenazas que no solo no han dejado de existir, sino que han aparecido nuevas donde se estimaba que ya no habría conflictos que pusieran en peligro la estabilidad mundial y por tanto



la de los países de nuestro entorno. A pesar de ello, la percepción por los ciudadanos sobre esos conflictos y la importancia de la defensa sigue teniendo un perfil de muy bajo nivel por lo que las actuaciones de los Gobiernos en el campo de la obtención de las capacidades militares siguen siendo políticamente difíciles. En cualquier caso, esta situación ha ocasionado la aparición de nuevos actores, que si bien no son nuevos como tales, nos referimos obviamente a la OTAN y a la Unión Europea, sí son nuevos en lo que a la gestión integral de los asuntos de defensa se refiere (planificación de capacidades militares, mercado e industria de defensa).

Es evidente que el concepto de soberanía nacional, aunque revisado, sigue existiendo en los asuntos relacionados con la defensa. No obstante, la situación aquí detallada ha motivado que los mencionados actores, organizaciones internacionales y supranacionales a los que España pertenece como aliado y socio, hayan tomado cartas en el asunto.

La CE en particular surge como nuevo regulador del mercado de defensa, función tradicionalmente en manos de los Estados. La CE, así lo han expresado sus altos funcionarios en varias ocasiones y así se ha recogido en los últimos Consejos Europeos desde 2012, donde se ha dedicado una parte de los mismos a los asuntos de la defensa europea, persigue el objetivo de la creación de un verdadero mercado único europeo de la defensa (EDEM).

Las iniciativas de mutualización de capacidades de la OTAN y de la Unión Europea podríamos definir las como una evolución del principio de cooperación y apoyo mutuo en el que se basan ambas organizaciones en un escenario económico claramente negativo y que afecta muy directamente al esfuerzo en defensa que siguen demandando aquellas a sus Estados miembros. No obstante, lo que desde un punto de vista lógico parece sencillo no lo es desde el punto de vista, permítanme que le denomine, real. El problema es mucho más complejo ya que de lo que estamos hablando básicamente es de compartir el bien «defensa», un bien público consustancialmente ligado a la soberanía nacional, cuya prestación es responsabilidad irrenunciable e indelegable del Estado, variable de mucho peso en cualquier asunto relacionado con la gestión multinacional de la defensa. Pero es que, además, la producción de los bienes y servicios necesarios para la defensa es, quizás con las excepciones de las empresas del sector de la defensa de carácter estatal todavía existentes, una actividad privada y por tanto tiene un importante impacto en la base tecnológica e industrial del sector defensa y por ende en la economía de un país.

Los principios asociados a las iniciativas de la SD o al P & S son en definitiva un modelo innovador con importantes implicaciones en la soberanía, en la economía, en la alta tecnología, en el mercado laboral, en la independencia, etcétera, factores que sin duda deben ser tenidos muy en cuenta a la hora de su desarrollo conceptual y posterior implantación.

¿Estamos plenamente convencidos de que en un momento determinado podamos tener acceso a unas capacidades militares a las que hayamos renunciado con anterioridad como consecuencia del proceso de mutualización y que por tanto tengan que ser provistas por otro país aliado? ¿Tenemos plenamente asumido que una participación solo financiera en el desarrollo, producción y sostenimiento de una capacidad militar, sin que tengamos ningún tipo de retorno industrial, nos satisfará plenamente? Especialmente en aquellos países como España con una capacidad industrial en el sector de la defensa ciertamente no de las grandes pero en absoluto desdeñable, ¿tiene cabida el concepto de financiación común para una capacidad militar sin tener en cuenta otros aspectos? Es decir, financiando y teniendo acceso a una determinada capacidad militar pero sin ningún tipo de contribución tecnológica e industrial, ¿es apropiado en ese marco de financiación común admitir las contribuciones en especie a través de medios asociados a la capacidad militar que se pretende cubrir? ¿Cómo se valoran estas contribuciones y a quién beneficiarían desde un punto de vista industrial?

Sin embargo, y volviendo a esa realidad a la que antes hemos hecho mención, cabe también preguntarse: ¿estamos plenamente convencidos de que España, en solitario, puede hacer frente con los recursos disponibles presentes y futuros a la obtención de todas las capacidades militares que necesita para tener cubiertas sus amenazas? ¿Cuáles son las consecuencias que se derivarán para un país que decida no ser parte activa en los procesos de mutualización de ambas organizaciones, OTAN y Unión Europea? ¿La crisis de identidad que sufre Europa como actora global derivará, como ha ocurrido en similares situaciones de crisis anteriores, en más Europa afectando negativamente a aquellos países que hayan permanecido al margen durante ese período de «paso del desierto»?

El seguimiento continuo de la evolución de todas las iniciativas en marcha y de las múltiples facetas que de ellas se derivan debe constituir una tarea prioritaria para el Ministerio de Defensa de España y en particular para su Secretaría de Estado —y dentro de ella su Dirección General de Armamento y Material—, en todo lo referente a los asuntos de industria y mercado de defensa que, junto con el sector industrial español, individualmente y a través de sus asociaciones TEDAE y AESMIDE, deberán trabajar muy de cerca y en coordinación para asegurar un impacto lo más positivo posible, tanto en las Fuerzas Armadas como en el sector, de los cambios que se avecinan; porque por mucho que queramos ponernos la venda en los ojos, los cambios vendrán y se harán con o sin nosotros. De ahí la relevancia, cada vez más creciente, de la dimensión internacional en los asuntos relacionados con el armamento y el material.

La forma en cómo nos involucremos en los crecientes procesos de planificación de las capacidades militares a nivel multilateral, el peso de las

inversiones en I+D+i en el desarrollo de capacidades militares tanto a nivel privado por las industrias como estatal por parte de los Ministerios de Defensa e Industria; el ritmo con el que España se vaya acercando al compromiso de Gales de alcanzar el 2% del PIB en los presupuestos de defensa, incluyendo un serio compromiso con la estabilidad de estos presupuestos; el lanzamiento de nuevos programas de modernización de armamento y material de las Fuerzas Armadas, sea en cooperación internacional o a nivel nacional; la competitividad de la industria española relacionada con la defensa y su capacidad de exportación y por supuesto el tamaño final de estas empresas que surja de las posibles fusiones para hacerlas más apropiadas para enfrentarse a un mercado cada vez más global y más competitivo, serán, todos ellos, factores que determinarán tanto nuestra capacidad militar como nuestra capacidad industrial futura y por tanto el peso país en el campo de la defensa y en el de las relaciones internacionales.

