

08/2018

22 de enero de 2018

Gregorio Álvarez Jesús Iglesias*

El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea

El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea

Resumen

El Plan de Acción Europeo de Defensa es una respuesta más de la UE a la falta de coordinación en materia de defensa que existe en el seno de la misma, y supone al mismo tiempo un salto adelante en la construcción de la Unión Europea, superando obstáculos e impulsando la doctrina de que es preciso avanzar si existen dos o más Estados miembros que así lo acuerden. Sus fundamentos son la financiación de la investigación y el desarrollo de capacidades militares europeas por parte de la UE, con el fin de alcanzar una eficiencia en el gasto en defensa que se aproxime a la de otros grandes actores en la escena internacional y que permita desarrollar capacidades militares similares.

Palabras clave

Unión Europea, EDAP, Defensa, Banco Europeo de Inversiones, BEI, construcción europea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Defence Action Plan, a boost to the defence industry and a means of integration of the European Union

Abstract

The European Defense Action Plan is the EU response to the lack of defense issues coordination in the Union, overtaking obstacles in order to achieve a stronger EU, even if there are only some of the members involved. The foundation of it is the R&D financing and the development of EU military capacities, in the path to get more efficiency in the Defense expenditure that make us reach other big international super powers in terms of military capacities.

Keywords

European Union, EDAP, Defense, European Investment Bank, EIB, european construction.

En el último medio siglo, ambiciosas iniciativas de cooperación europea en materia de defensa han chocado con la reticencia de los Estados nacionales a ceder este componente fundamental de su soberanía. En este sentido el refuerzo de la cooperación en el campo de la industria y el I+D+i propuesto en el Plan de Acción Europeo de Defensa (*European Defence Action Plan*, EDAP por sus siglas en inglés) supondrá un cambio en esta tendencia y el mayor impulso que haya recibido la defensa europea desde la creación de la OTAN.

Por otro lado, el EDAP contribuye a la construcción europea de manera notable, al impulsar una Europa más unida y menos heterogénea, con cimientos en una defensa común¹, algo fundamental de cara a la disuasión, que vertebra el discurso europeo en los últimos tiempos².

En este sentido se plantea la Cooperación Estructurada Permanente de la UE (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO por sus siglas en inglés), un proyecto que pretende coordinar los intereses, las adquisiciones y las futuras operaciones de defensa y paz de los países de la Unión Europea. España ha sido impulsor de la PESCO y el 10 de noviembre se aprobó la entrada de nuestro país en el club. La PESCO fue habilitada por el Tratado de Lisboa en 2009 y finalmente se ha puesto en marcha en 2017, entrando un total de 25 países a formar parte del programa.

Los únicos países de la UE-27 en quedar fuera de la PESCO han sido Malta y Dinamarca. El programa se basa jurídicamente en el artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea, que ya preveía la creación de la Cooperación Estructurada Permanente en materia militar en 2009, con la crisis de Ucrania³ de plena actualidad.

El último gran intento de crear una defensa europea, a nivel operativo, tuvo lugar en los años 50 con la propuesta de formación de un ejército europeo supranacional: la Comunidad Europea de la defensa, de la que hubieran formado parte Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. La creación de esta Comunidad

¹ Ver ¿El retorno de Europa?, VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible online en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO109-2017_Retorno_Europa_A.VazquezRamos.pdf, fecha de la consulta 26.DIC.17.

² Ver *Junquer propone que los 27 estén en el euro y Shengen en 2019*, El País, 13.SEP.17, disponible online en https://elpais.com/internacional/2017/09/12/actualidad/1505228544_092729.html, fecha de la consulta 26.DIC.17.

³ Ver Los factores de riesgo económico en la crisis de Ucrania, ÁLVAREZ RUBIAL, Gregorio, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible online en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO32-2014_Ucrania_GregorioAlvarez.pdf, fecha de la consulta 26.DIC.17.

Europea de la defensa fracasó cuando el tratado fue rechazado por la Asamblea Nacional Francesa⁴.

Con el transcurso de los años, los Estados de Europa Occidental han ido profundizando en el desarrollo de la Comunidad Económica Europea primero y la Unión Europea después, con la adhesión de cada vez más Estados, de forma que la Unión se ha ampliado hacia Europa Oriental, con mayores cesiones de soberanía a la UE, aunque no siempre por decisión unánime o sin reticencias, en asuntos que han sido tradicionalmente considerados como definitorios de la soberanía de las naciones, tales como la moneda o el uso coordinado del espacio aéreo con fines civiles. Se podría decir que, tradicionalmente, el desarrollo de la Unión Europea se ha apalancado en medidas de tipo financiero y el EDAP es un nuevo ejemplo de ello.

En el campo de la defensa, la tendencia a la cooperación se ha desarrollado con ciertas reticencias a pesar de la existencia de la OTAN, una alianza defensiva trasatlántica a la que pertenecen la mayoría de los Estados miembros de la UE, que es el soporte fundamental de la defensa europea⁵ e inspira la doctrina militar de las operaciones de la Unión.

Con todo, los Estados miembros de la UE no han sido ajenos a la necesidad de dar pasos en sentido amplio encaminados a proveer una defensa y una seguridad comunes que incluyan incluso a otros Estados no miembros interesados, siendo prueba de ello la Unión Europea Occidental (UEO), la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE) y la línea de actuación de la Política Europea de Seguridad Común (PESC).

Adentrándonos en el ámbito jurídico, el Tratado de Funcionamiento de la UE mantiene que los Estados miembros son plenamente soberanos en materia de defensa. No obstante también establece que «la Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política

⁴ Un resumen muy interesante de la construcción de una defensa europea y de los riesgos que amenazan a Europa recientemente, se encuentra disponible en la web del European Political Strategie Centre, ver In Defence of Europe, https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/defence-europe_en#h11, fecha de la consulta 20.JUL.17.

⁵ De hecho, el éxito de cooperación de la OTAN ha sido inspirador de la creación de otras iniciativas de Organizaciones de Derecho Internacional o Supranacionales, como la OCCAR (a semejanza de NSPA), el Foro de Cooperación Asia-Pacífico, la Unión Africana, Mercosur, etc.

exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa»⁶.

Además, para mejorar el libre comercio en el terreno del armamento y material para la defensa, existe hoy la obligación para los Estados miembros de no obstaculizar las exportaciones de material de defensa y de europeizar las cadenas de suministros de estos materiales mediante un sistema de licencias para regular las exportaciones⁷ que garantice al mismo tiempo la no transmisión a países no aliados.

La industria europea de defensa

Una de las principales características de la industria europea de defensa es su fragmentación, salvo raras, aunque notables, excepciones. Hasta muy recientemente la industria de defensa era un asunto nacional, incluso existen importantes excepciones legales para limitar la libre competencia cuando la Administración se propone adquirir material de defensa, como el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE, a través del cual se limita la competencia en contratos públicos para la adquisición de grandes programas de armamento que afecten a la Seguridad Nacional.

Sin embargo, en los últimos años, los tribunales han venido dictando sentencias limitadoras del artículo 346, abriendo cada vez más a la competencia las adquisiciones realizadas por los Ministerios de Defensa de los distintos países de la unión. El punto de inflexión en este sentido ha sido la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, sala cuarta, de 7 de junio de 2012⁸, sobre contratos públicos del sector de la defensa, en la que resuelve que para material de doble uso civil y militar, no es posible restringir la competencia conforme al artículo 346 del TFUE⁹. En particular, en el ámbito español,

⁶ Ver Tratado de Funcionamiento de la UE, artículo 2.4, disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>, fecha de la consulta 15.AGO.17.

⁷ En este sentido, existe diversa normativa a nivel de la UE, por ejemplo la Directiva 2009/81/CE sobre reglas de adjudicación de determinados contratos relacionados con la defensa, disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=EN>, otro ejemplo sería el Reglamento 428/2009/CE sobre control de exportaciones y material de doble uso (competencia del CNI en España), disponible online en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:cx0005&from=ES>, fecha de la consulta 15.AGO.17.

⁸ Ver Infocuria, Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 7.JUN.12, sobre contratación pública, disponible online en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d54fd07f4525eb4d2391dd9833d5a87a25.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNqOe0?text=&docid=123604&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=338687>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

⁹ Un interesante análisis es el realizado en el documento de trabajo 02/2017 del IEEE por PARDO GARCÍA-VALDECASAS, Juan José, MEIRIÑO, Arturo et al., titulado La Contratación y el artículo 346 del TFUE,

esta visión ha sido desarrollada a través de la Instrucción Comunicada 14/2015, de 13 de febrero, del secretario de Estado de Defensa, en materia de contratación del Ministerio de Defensa¹⁰.

En este sentido, la Comisión Europea, conforme a su papel de guardián de los tratados, ha emitido diversas guías interpretativas sobre la contratación pública para la adquisición de sistemas de armas al amparo del artículo 346 del TFUE¹¹.

De este modo, los Estados miembros intentan salvaguardar sus capacidades militares mediante el mantenimiento, en la medida de lo posible, de una base industrial y tecnológica propia. Sin embargo, esto supone una falta de economías de escala que es al mismo tiempo una barrera para alcanzar las capacidades militares más avanzadas. Los Estados de la UE cuentan con un presupuesto militar consolidado que es aproximadamente la mitad del de Estados Unidos, sin embargo el número de programas similares de armamento entre países de la UE es muy superior al de nuestro vecino transatlántico.

Esta falta de cooperación afecta también al nivel operativo: menos del 3% de las tropas europeas son desplegadas. Esto supone unos 40.000 efectivos, una cantidad mucho menor a los 190.000 de Estados Unidos. Así, la capacidad de la UE para actuar, proteger, reaccionar y disuadir se ve obstaculizada debido, en gran medida, a la falta de interoperabilidad y a las limitaciones en equipamiento.

Además de las razones relativas a la seguridad y a la protección de la industria y el empleo nacionales, los Estados siguen encontrando enormes obstáculos que impiden el desarrollo de la cooperación¹².

disponible online en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/04/DIEEET02-2017.html>, fecha de la consulta 25.DIC.17.

¹⁰ Instrucción disponible online en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/sedef/digeneco/Instruccion-14-2015-sedef-contratacion.pdf>, fecha de la consulta 26.DIC.16.

¹¹ Ver Cuadernos de Política Industrial de Defensa, Cuaderno 08, disponible online en <http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/SERIE-NARANJA.-CUADERNO-8.-POLITICA-INDUSTRIAL-vSEDEF.pdf>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

¹² Todo ello dentro de uno de los pocos clubes totalmente democrático que existe en el mundo, la UE, en el que todos los miembros comparten unos valores y principios comunes.



Figura 1

La falta de coordinación y capacidad de planeamiento conjunto a nivel de la UE reduce la eficiencia del gasto público y de la inversión de los Estados miembros, lo que produce como consecuencia duplicidades innecesarias. A ello se añade que la falta de sincronización de las partidas presupuestarias de cada Estado miembro lleva a retrasos considerables en la creación y desarrollo de programas colaborativos.

Asimismo, los costes cada vez mayores del desarrollo de capacidades de defensa pueden dificultar que los Estados los lleven a cabo individualmente. De este modo, compartir los recursos nacionales para el desarrollo de capacidades conduciría a ahorros presupuestarios y a la maximización de los recursos invertidos en defensa.

Los beneficios potenciales de la colaboración son enormes: la industria europea de defensa genera un retorno de unos 100.000 millones de euros y 1,4 millones de empleos cualificados directa o indirectamente en Europa. En España se estima que cada euro invertido en defensa produce un retorno de 3 euros en investigación y tecnología, empleo cualificado y exportaciones¹³. Además, se estima que la falta de cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa costará anualmente entre 25.000 y 100.000 millones de euros¹⁴, sin embargo, realizar adquisiciones comunes podría

¹³ Ver Europa Press, *Morenés: cada euro invertido en defensa genera casi tres de retorno*, disponible online en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-morenes-cada-euro-invertido-defensa-genera-casi-tres-retorno-20120315131821.html>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

¹⁴ Ver Comisión Europea, *Fondo Europeo de Defensa, 5.500 millones anuales para impulsar las capacidades militares europeas*, disponible online en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm, fecha de la consulta 26.DIC.2017.

suponer el ahorro de hasta un 30% de los gastos anuales en defensa para los Estados miembros.

La Agencia Europea de Defensa

Una pieza fundamental en todo lo expuesto hasta ahora, que sirve para comprender las iniciativas y trabajos en el ámbito de la defensa europea, es la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), que fue creada por el Consejo de la Unión Europea el 12 de julio de 2004. La EDA, que tendrá un papel significativo en la gestión del EDAP, tiene acuerdos administrativos con Estados no miembros de la UE, en concreto con Noruega, Suiza, Serbia y Ucrania, lo que permite a estos países participar en los programas y proyectos de la agencia y a la agencia beneficiarse del mayor volumen y del enriquecimiento que supone disponer de mayor número de participantes. El objetivo principal de la EDA es «apoyar a los Estados miembros y al Consejo en sus esfuerzos por mejorar las capacidades de la defensa europea, así como sostener la política europea de seguridad»¹⁵. Dentro de esta misión principal, la EDA desarrolla cuatro funciones:

1. Desarrollo de capacidades de defensa en el campo de la gestión de crisis.
2. Promoción y mejora de la cooperación europea en armamento (por ejemplo, impulsando y gestionando el EDAP).
3. Fortalecimiento de la tecnología de la defensa y la base industrial para la creación de un mercado europeo de equipos competitivo a nivel internacional.
4. Mejora de la efectividad de la investigación y tecnología europea de defensa (por ejemplo, a través de la llamada Sección de Investigación del EDAP).

El Plan de Acción Europeo de Defensa

En noviembre de 2016 la Comisión Europea adoptó el Plan de Acción Europeo de Defensa (EDAP, por sus siglas en inglés). El EDAP tiene como objetivo el desarrollo de capacidades y el apoyo a la industria europea de defensa y se basa en tres pilares:

1. Lanzamiento de un Fondo Europeo de Defensa.

¹⁵ En su texto en inglés «to support the Member States and the Council in their effort to improve European defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the European Security and Defence Policy as it stands now and develops in the future». Ver página web de la EDA, <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/Missionandfunctions>, fecha de la consulta 10.AGO.17.

2. Fomento de las inversiones en la cadena de suministradores de defensa.
3. Fortalecimiento del mercado único de defensa europeo (en particular, las restricciones al uso del artículo 346 del TFUE por parte de los Estados miembros por parte de la Comisión Europea va en este sentido).

En relación con el primero de estos pilares, el Fondo Europeo de Defensa se materializa en dos estructuras financieras diferenciadas que la Comisión ha denominado secciones o *ventanas*: la Sección de Investigación y la Sección de Capacidades.

La Sección de Investigación (*Research Window*) tiene por objeto financiar proyectos de investigación en defensa a nivel europeo. Primero, a través de una Acción Preparatoria que sirva como referencia, durante el periodo comprendido entre 2017 y 2020, por importe total de 90 millones de euros y, a continuación, con el lanzamiento del Programa de Investigación en Defensa Europeo (EDRP¹⁶ por sus siglas en inglés) con un importe estimado de 500 millones de euros anuales.

La Sección de Capacidades (*Capability Window*) tiene por objeto el desarrollo y la obtención de capacidades de forma conjunta por los Estados miembros. La financiación de esta sección dependerá también de las contribuciones nacionales voluntarias de los Estados miembros y, donde fuera posible, de fondos europeos, en un intento de aunar esfuerzos enfocados al fin común de obtener capacidades militares.

Desarrollo de la sección de investigación

La Acción Preparatoria debe servir como modelo durante el período 2017-2020, con una dotación inicial de 90 millones de euros. De este modo, se pretende ensayar la viabilidad de un programa de investigación específico de defensa en el próximo marco financiero plurianual de la UE (2021-2027), que permitiría compensar los insuficientes niveles de financiación a nivel europeo con los que cuenta la I+D+i de defensa.

La Acción Preparatoria constituye una iniciativa de gran trascendencia, ya que desbroza el camino para que la I+D+i de defensa se pueda integrar de manera efectiva en el marco general de investigación de la UE, dedicado hasta la fecha exclusivamente al ámbito civil. Tras este periodo, y con la experiencia adquirida, se lanzará el programa de investigación (*European Defence Research Program*, EDRP, por sus siglas en inglés), dotado con 500 millones de euros anuales¹⁷.

¹⁶ *European Defence Research Program*.

¹⁷ Ver comunicación de la Comisión Europea para la puesta en marcha del Fondo Europeo de Defensa,

El 31 de mayo de 2017 tuvo lugar la firma del Acuerdo de Delegación de la Comisión a la EDA con respecto a todas las tareas de agencia ejecutiva. Mediante este acuerdo la Comisión transfiere a la EDA los fondos presupuestados, así como, entre otras cuestiones, la responsabilidad de la convocatoria, selección y gestión de los proyectos de la Acción Preparatoria¹⁸ del EDAP.

Como consecuencia de este acuerdo, el 7 de junio de 2017 se publicó la primera convocatoria de propuestas para el programa de la Acción Preparatoria para 2017¹⁹. En concreto, en esta convocatoria se han presentado, con una dotación presupuestaria de 25 millones de euros, tres posibles áreas para los proyectos de I+D,

- Prototipo no tripulado en entorno naval (UAV operable desde buques).
- Protección de la fuerza (blindajes, arquitectura del combatiente, camuflajes, protección NBQ).
- Perspectivas de evolución tecnológica en el ámbito militar.



Figura 2

COM (2017) 295 Final, pp. 4 a 5, disponible online en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching_the_european_defence_fund.pdf, fecha de la consulta 10.AGO.17.

¹⁸ Ver EDA, Commission and EDA sign Delegation Agreement for Preparatory Action and Research, disponible online en <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2017/05/31/commission-and-eda-sign-delegation-agreement-for-preparatory-action-on-defence-research>, fecha de la consulta 9.AGO.17.

¹⁹ Ver Preparatory Action on Defence Research 2017 Calls for proposals and General Annexes, basado en la decisión European Commission Decision C (2017) 2262, disponible online en [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/decision-on-the-financing-of-the-preparatory-action-on-defence-research-\(padr\)-and-the-use-of-unit-costs-for-the-year-2017561fa63fa4d264cfa776ff000087ef0f.pdf](https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/decision-on-the-financing-of-the-preparatory-action-on-defence-research-(padr)-and-the-use-of-unit-costs-for-the-year-2017561fa63fa4d264cfa776ff000087ef0f.pdf), fecha de la consulta 15.AGO.17.

Conforme a lo aprobado en la Comisión y en el Consejo, la Acción Preparatoria continuará hasta 2019, con una dotación de 40 millones de euros para 2018 y 25 millones en 2019.

Desarrollo de la sección de capacidades

La sección de capacidades busca incentivar la colaboración al asegurar la financiación conjunta y la adquisición de capacidades estratégicas prioritarias. Estas últimas serán acordadas por los Estados y podrían incluir capacidades prioritarias de uso civil y militar que sean relevantes para la implementación de políticas de la UE. La sección de capacidades se centraría en las fases posteriores al I+D, incluyendo tanto prototipos como el desarrollo y la adquisición de tecnologías.

Para la coordinación de estas actividades se prevé la creación un Comité de Coordinación (*Coordination Board*) que garantice la coherencia entre las dos secciones, todo ello con un seguimiento anual de las actuaciones, que será presentado por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ante el Consejo Europeo.

Los Estados miembros seguirán manteniendo plena soberanía en los asuntos concernientes a la defensa y las capacidades impulsadas a través del Fondo serán siempre propiedad de los Estados. De igual manera, el Fondo Europeo de Defensa no pretende crear capacidades u organizar una defensa europea al margen de la OTAN, al contrario, se pretende que una UE más fuerte complemente y refuerce a la OTAN. El EDAP permitirá a los Estados de la UE llegar a compromisos más exigentes con el resto de socios de la OTAN, así como ejecutarlos de forma más eficiente. Se aspira, en definitiva, a lograr una OTAN más fuerte a través del refuerzo de la defensa europea²⁰, pudiendo aportar a la OTAN capacidades militares mayores obtenidas a través del EDAP.

En cuanto al gobierno de la sección de capacidades, la Comisión será la responsable de la ejecución del programa, aunque podrá delegar ciertas tareas en alguna organización competente para su implementación²¹, en este sentido, la EDA podría tener un papel

²⁰ 21 de los 27 Estados miembros actuales de la UE lo son también de la OTAN.

²¹ Ver GD MEIRIÑO, Arturo, *La financiación de la defensa en la UE*, Revista Española de Defensa, FEB.17, disponible online en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2017/red-336-financiacion-ue.pdf>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

clave en la determinación de las capacidades prioritarias y en la armonización de los requisitos técnicos.

Existirá, además, el llamado Comité de Programa, compuesto por representantes de los Estados participantes, que será el que canalice tanto las consultas como las opiniones de los Estados. También habrá grupos de expertos formados por representantes de la industria y otros especialistas acreditados en el sector de la defensa. La EDA estará presente como observador, junto con el Servicio de Acción Exterior de la UE en el Comité de Programa.

En cuanto a la gestión de cada programa en concreto²², se prevé que pueda ser realizada de varias formas:

- Por la propia EDA²³, en representación de los Estados participantes.
- Por un Estado que lidere el programa de acuerdo con los restantes participantes.
- Por una agencia especializada en la gestión de programas de armamento, como la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR)²⁴, una organización internacional con amplia experiencia en la gestión conjunta de programas (A400M, Tiger, FREMM, entre otros), que ganará importancia para los Estados miembros una vez implementado el EDAP.

Los Estados miembros seleccionarán en qué programas participarán y las cantidades entregadas a los mismos serán acordadas con anticipación y de manera individual para cada uno de los programas, lo que asegurará su independencia financiera y su limitación en tiempo y en tamaño, de forma que se excluyan responsabilidades cruzadas entre diferentes proyectos. Así, los proyectos serán independientes unos de otros tanto en su planeamiento como en su ejecución.

Dado que los proyectos desarrollados bajo la sección de capacidades dependen de la participación y aportación voluntaria de los Estados, no es sencillo ofrecer unas cifras del volumen de los recursos involucrados. La Comisión estima una cantidad de unos 5.000

²² El EDAP prevé que haya una participación mínima de un 10% de PYMES en los programas desarrollados.

²³ Ver European Defence Matters, *EDAP needs to be implemented in a transparent way and in close partnership with member states*, disponible online en <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue12/cover-story/edap-needs-to-be-implemented-in-a-transparent-way-and-in-close-partnership-with-member-states>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

²⁴ Ver [defensa.com](http://www.defensa.com), *Entrevista al general Arturo Alfonso-Meirino, director general de OCCAR*, disponible online en <http://www.defensa.com/espana/entrevista-general-arturo-alfonso-meirino-director-general-occar>, fecha de la consulta 26.DIC.17.

millones de euros anuales, resultantes de las aportaciones combinadas de la UE y de los Estados.



Figura 3

Coordinación entre las dos secciones del EDAP

Tanto la sección de investigación como la de capacidades forman parte de un mismo concepto, por lo que deberán suponer esfuerzos que se complementen de algún modo, es decir, que los programas impulsados en investigación estén orientados a la obtención de capacidades.

Las secciones estarán complementadas por un mecanismo coordinador, que tomará la forma de un Consejo de Coordinación (*Coordination Board*). Este organismo incluirá a la Comisión, al alto representante en Política de Seguridad y Defensa, los Estados, la EDA y, cuando fuese apropiado, a los representantes de la industria.

La tarea principal de este Consejo de Coordinación será la de asegurar la congruencia entre las dos secciones para apoyar el desarrollo de las capacidades acordadas por los Estados y garantizar la ejecución eficiente de los fondos del EDAP.

Financiación del EDAP

Siendo el EDAP un fondo de características eminentemente financieras, también requiere unas fuentes de financiación propias para dotar a posteriori los diferentes programas. Las dos secciones o ventanas propuestas en el EDAP tienen una base jurídica y unas fuentes presupuestarias diferentes, como se ha visto anteriormente, por un lado el Fondo Europeo de Defensa para la Investigación y por otro el Programa de Desarrollo Industrial de Defensa Europeo.

En principio se han propuesto varias formas posibles de contribución mediante fondos europeos para la financiación de la sección de capacidades:

- Fondos o garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI), algo que ocurrirá por primera vez en proyectos relacionados con la defensa de la UE y que permite una financiación mucho más beneficiosa para la industria de defensa.
- Exenciones de IVA.
- Computar las aportaciones a los programas conjuntos como inversiones, de manera que a efectos de la Comisión no se consideren como déficit de los Estados, reduciendo así de facto las exigencias de cumplimiento por parte de la UE de niveles de déficit presupuestarios a los Estados miembros.
- Dotaciones presupuestarias de la UE (que provienen originariamente de los Estados miembros).

La visión de los Estados miembros sobre el EDAP

Todos los instrumentos de financiación expuestos anteriormente están aún siendo debatidos, dado que existen dos grandes corrientes de opinión entre los Estados miembros en relación a ellos, por un lado, existe una visión basada en instrumentos de cooperación solamente para compras conjuntas que implica una frontal oposición a la emisión de cualquier instrumento de deuda (postura defendida fundamentalmente por Alemania y los países más conservadores en materia macroeconómica).

Por otro lado, existe otra visión (promovida fundamentalmente por Francia e Italia, y con la que se alinea España) que, además de basarse en instrumentos de cooperación para compras conjuntas, cuenta con herramientas de endeudamiento y con capacidad de apalancamiento financiero, como, entre otras, los fondos del Banco Europeo de Inversiones. El acceso a financiación del BEI no solo permitirá acceder a la industria a financiación de primera mano, sino que mejorará el rating crediticio de las empresas con

proyectos vinculados a la defensa, cuyas fases de I+D se alargan mucho en el tiempo antes de lograr retornos a las inversiones.

El desarrollo del marco jurídico

El 7 de junio de 2017, la Comisión Europea publicó una propuesta de reglamento (el texto definitivo se presentará al Parlamento en marzo o abril de 2018) para regular el EDIDP²⁵, que constituye la columna vertebral jurídica sobre la que se asienta el desarrollo de la sección de capacidades. La propuesta está siendo aún objeto de debate entre los Estados, especialmente en lo referente al gobierno, la estructura del fondo y las condiciones para participar. Esta propuesta contiene, a grandes rasgos, los siguientes planteamientos:

- El EDIDP cubrirá, el coste del desarrollo de prototipos, que suele ser uno de los componentes más costosos en un programa de armamento, financiando cada vez mayor porcentaje de los programas en función a una serie de premisas, como por ejemplo, la participación de PYMES o la realización del programa en el contexto de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO).
- Otras acciones diferentes a la creación de prototipos, tales como estudios de viabilidad, calificación, diseño de productos o certificación, podrían ser financiadas hasta en un 100% por el EDIDP.



Figura 4

²⁵ Ver Comisión Europea, COM (2017) 294, Reglamento por el que se Establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en Materia de Defensa, disponible online en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-294-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, fecha de la consulta 16.AGO.17.

Es importante recordar que serán los Estados los que adquirirán posteriormente las capacidades desarrolladas en los programas colaborativos, por lo que serán ellos quienes correrán con todo el coste de adquisición de las mismas. Esto quiere decir que, aunque el fondo financiase el desarrollo de un prototipo de un sistema en un determinado porcentaje, los Estados participantes aún correrían con una parte del coste del prototipo y con la parte de la adquisición, lo cual significa que la parte total del programa financiada por el fondo puede ser fácilmente inferior al 5% del coste total del mismo.

En total se destinarán 500 millones de euros para el bienio 2019-2020 y, a partir de 2020, la Comisión tiene previsto invertir aproximadamente 1.000 millones de euros anualmente. Se espera que los programas ejecutados bajo la sección de capacidades alcancen un volumen notable de unos 5.000 millones de euros anuales a partir de 2020²⁶. Se trata de cantidades modestas en relación con el presupuesto total de defensa de los Estados miembros de la UE, sin embargo, pueden producir grandes beneficios de cooperación en materia de armamentos y suponen un impulso para la industria y una nueva forma de integrar la Unión Europea a través de la financiación de lo que podríamos denominar una defensa común cooperativa.

Las condiciones establecidas por la propuesta de reglamento de la Comisión para poder optar a los fondos de defensa son las siguientes:

- Solo se elegirán proyectos colaborativos en los que haya como mínimo tres participantes localizados en, al menos, dos Estados diferentes.
- La propiedad de los miembros de los consorcios participantes deberá estar participada en al menos un 50% por personas físicas, jurídicas o Estados de la UE, que además deberán ejercer un control efectivo. Asimismo, las instalaciones y la fabricación deberán estar ubicadas íntegramente en Estados miembros de la UE, salvo excepciones tasadas por el propio reglamento.
- A fin de garantizar la inclusión de todos Estados miembros y su industria, se podrán beneficiar de estos fondos tanto grandes empresas como pymes del sector defensa. Por esta razón, una parte del presupuesto global beneficiará a proyectos que permitan la participación transfronteriza de las PYMES.

²⁶ Ver Comunicación Comisión Europea COM(2017)295 Final, p. 5, disponible online en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching_the_european_defence_fund.pdf, fecha de la consulta 16.AGO.17.

- La UE solo cofinanciará el desarrollo de prototipos si los Estados miembros se comprometen a adquirir el producto final.

Si bien estas condiciones para acceder al fondo se encuentran aún en discusión, especialmente en lo relativo al número de Estados participantes y las condiciones de propiedad y control de las empresas (la industria europea de defensa es un sector fuertemente internacionalizado en la mayoría de los Estados miembros), la propuesta de Reglamento de la Comisión permite hacerse una idea de cuáles son las intenciones y la estructura aproximada que tendrá finalmente el EDIDP.

Conclusiones

El compromiso financiero adquirido en el ámbito de la defensa por la Comisión constituye ya de por sí un punto de inflexión para los socios europeos y, en cualquier caso, parece claro que la Comisión Europea ha irrumpido con fuerza en el ámbito de la seguridad y defensa, ámbito hasta ahora reservado casi con exclusividad a los Estados miembros. Se podría decir que la defensa ha pasado a un primer plano en el seno de la UE, adquiriendo consciencia de la gran importancia de una disuasión que únicamente puede darse con capacidades militares que sólo pueden lograrse desde una organización integrada, coordinada y con un tamaño importante.

El planteamiento de la Comisión exige cierto cambio de mentalidad en los Estados, que a partir de ahora deberán armonizar requisitos militares y coordinar sus estrategias industriales, de adquisiciones y de I+D para establecer programas multinacionales. Por su parte, la industria deberá integrarse en consorcios transfronterizos para proporcionar cierta racionalización del sector a medio y largo plazo. Sin embargo, este nuevo enfoque permitirá una mayor eficiencia de la industria europea de defensa, ya que reducirá el número de sistemas análogos existentes y permitirá también una mayor rentabilidad de los créditos presupuestarios. La constitución del fondo refleja la conciencia en el seno de la UE de la gran importancia de la defensa para sus intereses, en especial tras las crisis de Ucrania, la guerra de Siria y la subsiguiente crisis de refugiados. Al mismo tiempo, el EDAP se erige en un mecanismo interesante para que la industria de defensa se desarrolle, apoyándose en las importantes subvenciones al I+D, para afrontar programas con una carga tecnológica mayor.

Por último, el EDAP se manifiesta como una herramienta financiera para potenciar las capacidades militares de la UE y hacerlas análogas a las de países como la República

Gregorio Álvarez Jesús Iglesias

Popular China, Estados Unidos y Rusia. Esto permitirá unos mayores niveles de disuasión, fortalecerá nuestras capacidades militares para hacer frente a eventuales crisis y permitirá, superando viejos complejos, una integración mayor de la UE, objetivo ya planteado por Winston Churchill en 1946 en su famoso discurso precursor de la UE en la Universidad de Zürich²⁷.

*Gregorio Álvarez
Capitán de Intendencia, EMAD
Jesús Iglesias
Teniente de navío ingeniero, DGAM*

²⁷ En palabras del premier británico.- [... ¿cuál es ese remedio soberano?, consiste en reconstruir la familia europea, o, al menos, en cuanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad, debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa...].