

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

Por ROBERTO L. YUSTOS CORDOBÉS

Tendremos el destino que nos hayamos merecido

ALBERT EINSTEIN

Consideraciones iniciales

Europa ha tratado desde hace años de impulsar una mayor cooperación industrial y tecnológica como complemento necesario a su voluntad de alcanzar una defensa común.

La posibilidad de crear un instrumento que diera forma a este objetivo lo encontramos ya en la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental (UEO) anexa a los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. Sin embargo, no fue hasta el año 2003, con la celebración del Consejo Europeo de Salónica, cuando ese instrumento tomó forma definitiva con la creación de la entonces denominada Agencia Europea de Desarrollo de Capacidades Militares, Investigación, Adquisición y Armamento, y a la que con posterioridad hemos pasado a conocer como Agencia Europea de Defensa (EDA).

Entre las misiones especificadas en la Acción Común (JA) adoptada en 2004 por el Consejo de la Unión Europea relativa a la creación de la Agencia, figura la de apoyar al Consejo y a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis. Ésta es una de las herramientas de apoyo

sobre las que articular la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), adoptando y lanzando para ello diferentes iniciativas con el doble objetivo de identificar y adquirir aquellas capacidades de defensa identificadas como necesarias desde los Estados miembros.

Desde un punto de vista industrial y en línea con lo mencionado en anteriores capítulos, la creación de la Agencia ha supuesto indudables ventajas respecto de la situación anterior. Por un lado, supone un intento de racionalización de la compleja red de instituciones existentes con competencias en materia de política de armamentos, pero además aporta un valor añadido al asumir la tarea de «evaluar el respeto a los compromisos de capacidades contraídos».

Asimismo, la industria europea del sector considera que el gran reto de futuro para la EDA no es otro que la opción de consolidarse como algo más que una mera entidad técnica sin poder de decisión. Por el contrario, la Agencia, en esencia, deberá terminar ejerciendo una verdadera influencia sobre las decisiones de los Estados miembros en el ámbito de la defensa europea, llegando incluso a promover y desarrollar iniciativas europeas relacionadas tanto con el lanzamiento de nuevos programas de cooperación, como con aquellas actividades de Investigación y Tecnología (I+T) asociadas a los mismos.

Dicho todo lo anterior y centrándonos en las principales áreas de actuación recogidas en la JA antes mencionada, a lo largo del presente capítulo intentaremos proporcionar una idea, lo más detallada posible, sobre cuál ha sido en el pasado y cuál es en la actualidad la participación y el grado de implicación de la industria española del sector de defensa en las diversas iniciativas y actuaciones promovidas desde la Agencia.

Todo ello referido principalmente a los dos grandes bloques de iniciativas relacionadas con los dos ámbitos de actuación estrella de la Agencia; por un lado, aquellos trabajos encaminados a favorecer la creación de un mercado único europeo de defensa y, por otro, las iniciativas desarrolladas con objeto de incentivar y potenciar la cooperación europea en el ámbito de la I+T de defensa.

Iniciativas encaminadas a favorecer la creación de un mercado único europeo de defensa

La idea de crear un mercado único de defensa, como uno de los pilares sobre los que sostener una política de defensa común europea, ha sido

una aspiración largamente anhelada por las instituciones de la Unión Europea. Sin embargo, la realidad de los diversos tratados europeos y la práctica común de los Estados miembros han venido a demostrar la complejidad y las dificultades con las que ha tropezado este objetivo.

Como bien es sabido por todos, el sector de defensa ha mantenido y sigue manteniendo en la actualidad, un carácter excepcional frente a las normas del mercado interior en el ámbito europeo, tanto por sus especificidades como por su relación directa con los intereses esenciales de seguridad de los Estados.

En concreto, tanto el vigente artículo 296 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) como el artículo III-436 de la nonata Constitución Europea, en proceso de ratificación, han venido manteniendo un régimen excepcional cuya literalidad es la siguiente:

- «1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes:
 - a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.
 - b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.
2. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.»

La práctica ha venido a demostrar que los Estados miembros han venido interpretando dicho artículo como una excepción de carácter amplio, aplicando un concepto de seguridad nacional de carácter extensivo, que les ha permitido excluir la gran mayoría de sus adquisiciones de defensa de las normas del mercado interior europeo.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha señalado en alguna ocasión que esta interpretación de los Estados no se correspondía con el espíritu del artículo y que la excepción es de aplicación estricta y no automática, teniendo el Estado que alega la responsabilidad de pro-

bar la existencia de una necesidad concreta de proteger los intereses esenciales de su seguridad.

Teniendo en cuenta este carácter específico de los mercados europeos de defensa, el panorama europeo en materia de defensa ha estado marcado a lo largo de los últimos años por dos grandes tendencias que, si bien encuentran un mismo origen, la consecución de un único mercado europeo de defensa, han discurrido por caminos paralelos, pudiendo ser diferenciadas entre lo que consideraremos a partir de ahora el ámbito comunitario, liderado por la Comisión Europea (CE), y el ámbito intergubernamental, liderado por la EDA.

Iniciativas dentro del ámbito comunitario

A la hora de tratar aquellas iniciativas lanzadas desde las diferentes Direcciones Generales de la CE en un área tan significativa para la industria como es el mercado europeo de defensa, lo haremos centrándonos en aquellas actividades más destacadas dada su complementariedad con las actuaciones emprendidas por la EDA.

Podemos decir, sin riesgo a equivocarnos, que la Comisión se ha caracterizado a lo largo de los últimos tiempos por mostrar una especial atención a la hora de abordar la contratación pública de defensa, si bien, a tenor de los resultados obtenidos, su éxito en dicho objetivo ha sido claramente desigual.

Desde finales de los años noventa, la Comisión ha venido publicando diversas comunicaciones tendentes tanto a modificar el esquema contractual de defensa en el ámbito europeo, como a variar las condiciones de aplicación del mismo por parte de los Estados miembros.

En marzo de 2003 la CE, a través de su Comunicación titulada:

«Hacia una política de la Unión Europea en materia de equipos de defensa» (1).

Puso en marcha siete iniciativas con el objetivo de implantar un mercado europeo de material de defensa más eficaz.

En la citada Comunicación, la CE subrayaba la necesidad de iniciar una reflexión sobre la manera de optimizar las adquisiciones de equi-

(1) COM (2003) 113 Final: Comunicación de la Comisión, de 11 de marzo de 2003, relativa a la defensa europea «Hacia una política de la Unión Europea en materia de equipo de defensa».

pos de defensa, y anunció la adopción de una serie de medidas que sirvieran de base en el debate con todos los interesados, a fin de alcanzar un acuerdo sobre las normas aplicables a la adjudicación de contratos públicos y también de equipos de defensa en función de su nivel de sensibilidad.

En esta línea, la Comunicación se concretó en la publicación del denominado *Libro Verde para las adquisiciones de defensa* (2) en septiembre de 2004, de cuyo contenido se concluyó el uso generalizado y extensivo que los países miembros hacían del artículo 296 del TCE, en aras de la defensa de sus intereses esenciales de seguridad nacional.

Posteriormente, y a raíz de los resultados obtenidos en esta consulta, la Comisión anunció la futura adopción de dos nuevas iniciativas con objeto de mejorar la situación existente.

Así, en diciembre de 2006, se presentó una «Comunicación interpretativa sobre la aplicabilidad del artículo 296 del Tratado» (3) con la que la Comisión pretendía clarificar las condiciones de uso del artículo 296 por parte de las autoridades nacionales de contratación, proporcionando así al sector una mayor certidumbre sobre este tema.

Como queda recogido en la propia Comunicación, la CE parte de un supuesto fundamental al señalar que:

«La clarificación del marco jurídico existente es un primer paso necesario hacia una mayor apertura de los mercados europeos de defensa.»

Y plantea una interpretación del artículo 296 basada en una doble visión del contenido del mismo: por un lado, las facultades conferidas a los Estados miembros y, por otro, las limitaciones establecidas al ejercicio de dichas facultades, figura 1, p. 220.

A fin de concretar las condiciones de aplicación de la excepción contenida en el artículo 296, la Comisión señalaba que los Estados deben evaluar caso a caso, contrato a contrato, si está o no justificada una exención de las normas comunitarias. El eje central de dicha interpretación del artícu-

(2) COM (2004) 608 Final: *Commission Green Paper of 23 September 2004 on defence procurement*.

(3) COM (2006) 779 Final: Comunicación interpretativa de 7 de diciembre de 2006, presentada por la Comisión, sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el Ámbito de los Contratos Públicos de Defensa.

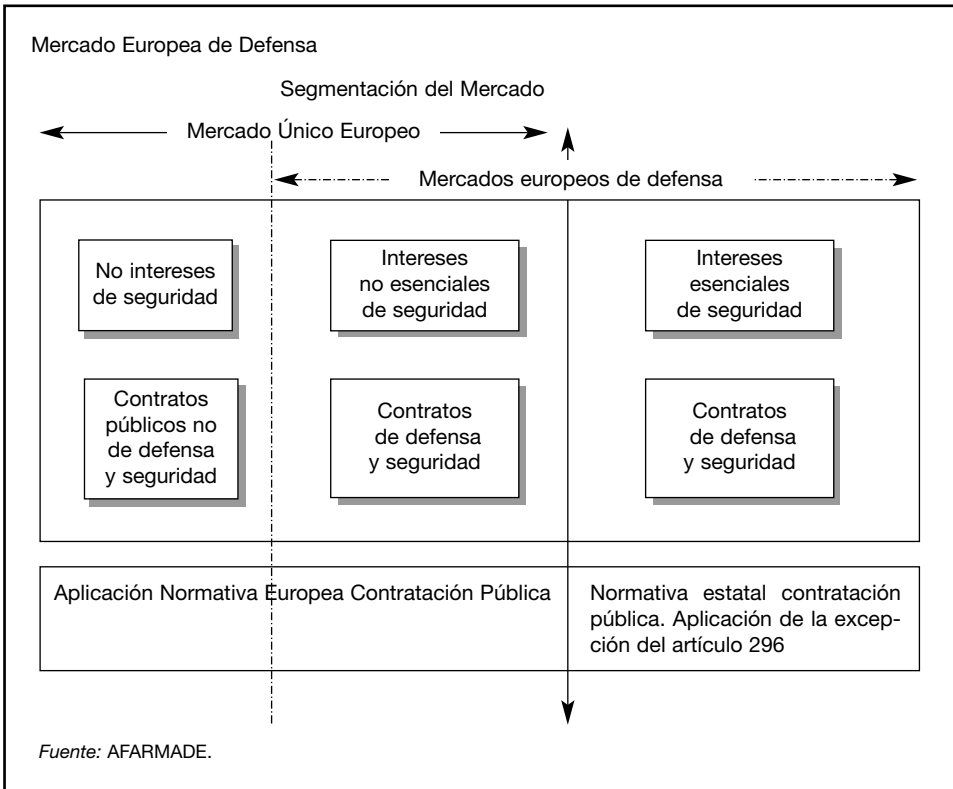


Figura 1.– *Facultades conferidas a los Estados miembros.*

lo 296 radica en qué se considera material incluido dentro del precepto y en el concepto de intereses esenciales de seguridad, figura 2.

Para la CE, el hecho de que el material esté incluido en la lista de 1958 y tenga una finalidad específicamente militar no es suficiente para recurrir a una aplicación de la excepción del artículo 296. Además la contratación de este material con arreglo a las normas comunitarias debe lesionar un interés esencial de seguridad.

Desde varios sectores se ha visto esta pretensión de la Comisión como excesiva, ya que esta interpretación va más allá de lo establecido en los artículos 296 y 298, y no existe una jurisprudencia uniforme que avale esta interpretación.

Señalan estos autores, que tanto la CE como, en su caso, el Tribunal de Justicia, podrían controlar el ejercicio de las facultades del artículo 296 a

través de los elementos formales de dicho ejercicio, pero en ningún caso podrían entrar a examinar el fondo de la cuestión que no es otro que el ámbito de discrecionalidad de los Estados para definir, delimitar y defender sus intereses esenciales de seguridad. Lo contrario equivaldría a sostener que la Comisión o el Tribunal de Justicia podrían sustituir la discrecionalidad de los Estados por su propio juicio y por tanto determinar cuáles son los intereses de los Estados, su clasificación en esenciales o no y la forma de protegerlos.

La segunda y más reciente de las iniciativas emprendidas en el área de las adquisiciones de defensa en Europa ha sido la adopción, en diciembre de 2007, de la propuesta realizada por la CE en torno a dos nuevos instrumentos de carácter legislativo que, junto con una Comunicación de carác-

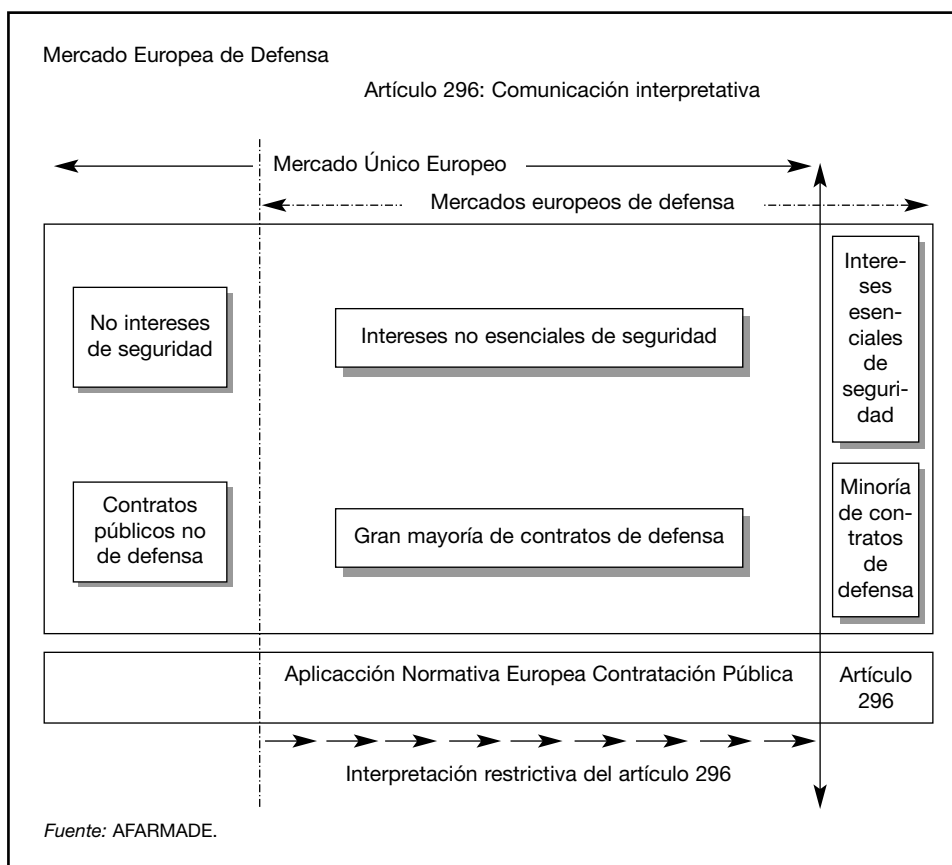


Figura 2.- Evaluación de los Estados caso a caso.

ter estratégico de la industria de defensa europea, conforman el denominado «paquete de defensa» (4).

Las dos nuevas iniciativas legislativas propuestas por la Comisión tienen por objeto contribuir a la creación de un mercado europeo de defensa genuino, sin necesidad de sacrificar el control que los Estados miembros ejercen en la actualidad sobre sus respectivos intereses esenciales de defensa y seguridad.

Entre los motivos que han impulsado la actuación de la CE en un sector tan concreto como lo es el de defensa y seguridad figuran, entre otros, el peso específico adquirido por el mismo, tanto en términos de facturación, como de empleo. De acuerdo con las cifras proporcionadas por la propia Comisión, el volumen de negocio anual de la industria europea de defensa supera los 55.000 millones de euros, lo que supone en torno al 30% de la producción mundial, además de dar empleo a más 300.000 personas.

Por otro lado, como consecuencia directa de la amenaza actual que supone el terrorismo, resulta cada vez más difícil delimitar y distinguir entre defensa y seguridad, unos límites cada vez más difusos que hacen necesario mejorar la coordinación de las políticas que afectan a ambos sectores, figura 3.

Otra de las especificidades a las que se hacía mención con anterioridad y que presenta el sector defensa y seguridad, igualmente reconocida por la Comisión, es el papel predominante jugado por los respectivos gobiernos de los países miembros, actuando como legisladores y principales consumidores, e incluso en algunos casos, como propietarios y accionistas mayoritarios.

La necesidad de incrementar los niveles de competitividad del sector encuentra explicación, en parte, en el actual panorama presupuestario, que en opinión de la CE no hace sino reflejar las políticas y prioridades de

(4) Paquete de Defensa adoptado por la Comisión Europea el 5 de diciembre de 2007. Consta de las siguientes partes: COM (2007) 764 Final: *A strategy for a stronger and more competitive European Defence Industry*. COM (2007) 765 Final: *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community*. COM (2007) 766 final: *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of certain public contracts, public supply contracts and public service contracts in the fields of defence and security*.

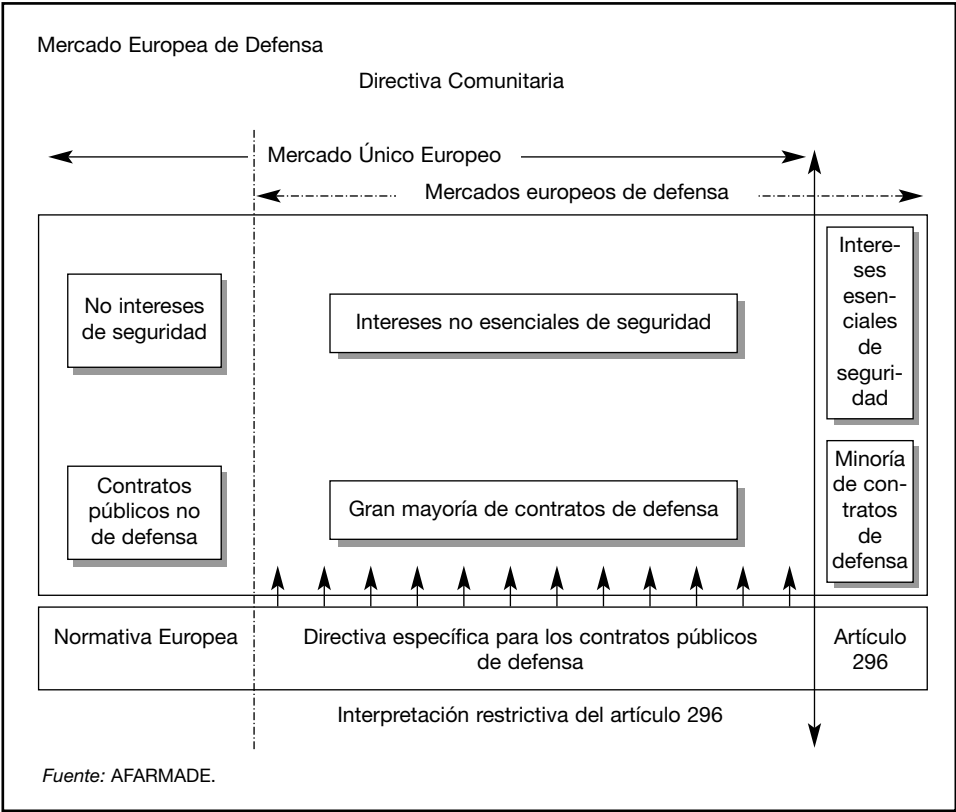


Figura 3.- Delimitación entre los contratos de seguridad y defensa.

cada Estado miembro, panorama que hoy en día se caracteriza por una constante reducción que ha derivado en una importante disminución de los volúmenes de negocio y de empleo.

Otra de las características que según la Comisión definen al sector europeo es su excesiva fragmentación, pudiendo encontrar empresas especializadas en la fabricación de equipos y sistemas auxiliares a lo largo de todo el territorio europeo.

Al mismo tiempo, existe una clara preferencia por parte de los gobiernos europeos por sus propias industrias nacionales de defensa y seguridad, siendo bastante reacios, en líneas generales, a aceptar la dependencia mutua lo que propicia que la industria de defensa y seguridad del resto de los países miembros tenga un acceso limitado a los mercados nacionales de defensa.

Todo lo anterior se traduce en un elevado grado de duplicación, puesto de manifiesto por los 89 programas diferentes de armamento existentes en la Unión Europea frente a los 27 con que cuenta Estados Unidos.

Entre los factores identificados por la Comisión y que, en su opinión, han contribuido en gran medida, a la actual fragmentación de los mercados europeos de defensa destacan: el uso extensivo que hacen los Estados miembros del artículo 296 del TCE; la no distinción entre exportaciones a terceros países y transferencias entre Estados miembros como consecuencia de las normativas nacionales; la escasa dimensión europea reflejada por la legislación de algunos países miembros sobre el control de recursos estratégicos de defensa; la falta de cooperación y coordinación entre los Estados miembros a la hora de definir requisitos comunes, Investigación y Desarrollo (I+D) o programas comunes de producción y la amplia existencia a nivel europeo de políticas de *offsets* y las consiguientes distorsiones en los niveles de competitividad.

En el análisis que de los mercados europeos de defensa realiza la Comisión se tiene también en cuenta el creciente desequilibrio trasatlántico que caracteriza las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Europa. Si bien los fabricantes norteamericanos apenas encuentran obstáculo alguno a la hora de acceder a los mercados europeos, las empresas europeas del sector se enfrentan, a menudo, a numerosos obstáculos cuando tratan de operar en aquel país.

La CE, en su Comunicación de diciembre, propone una serie de acciones y medidas legislativas encaminadas a mejorar la coordinación global, reforzar el mercado interior europeo de bienes de defensa y de seguridad, y contribuir al necesario proceso de adaptación y modernización en Europa.

En concreto, la Comisión está centrando sus esfuerzos en las dos propuestas de Directivas planteadas en el mes de diciembre de 2007, tanto en la que hace referencia a las adquisiciones de defensa, –con la se busca favorecer una mayor apertura y propiciar una mayor presencia europea en los mercados de defensa de los países miembros– como en la referida a las transferencias intracomunitarias de defensa, a fin de minimizar los obstáculos que existen en la actualidad.

Actualmente ambas propuestas legislativas están siendo objeto de estudio y análisis en el seno de las tres principales instituciones de toma de decisión en el ámbito comunitario, es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la CE.

El procedimiento para la aprobación de ambas propuestas legislativas planteadas será el procedimiento de codecisión, único procedimiento que concede igualdad de poderes al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros de la Unión Europea, y que aparece recogido en el artículo 251 del TCE (5), figura 4.

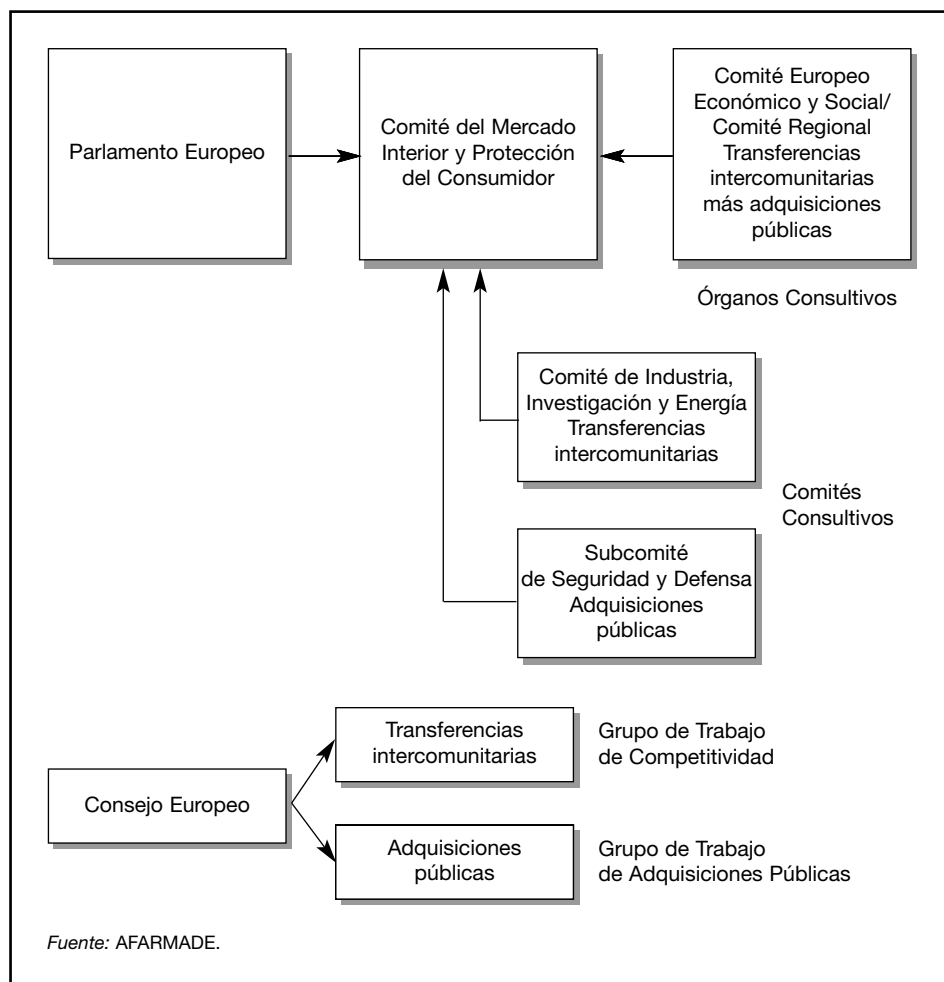


Figura 4.– Aplicación del procedimiento de codecisión.

(5) TCE (versión consolidada Niza): Quinta parte: Instituciones de la Comunidad. Título I: Disposiciones institucionales. Capítulo 2: Disposiciones comunes a varias instituciones. Artículo 251 y artículo 189 B del TCE (versión consolidada Maastricht).

Si bien los trabajos encaminados a la adopción de dichas propuestas comenzaron ya durante la presidencia de turno de la Unión Europea correspondiente a Eslovenia, es la actual Presidencia francesa la que está dedicando una mayor cantidad de esfuerzos y está ejerciendo una mayor presión sobre el resto de Estados miembros a la hora de conseguir su adopción a finales del año 2008.

Sin entrar en excesivo detalle, únicamente mencionar que en el momento de redactar este capítulo los trabajos desarrollados desde el Parlamento Europeo y desde el Consejo de la Unión Europea seguían por buen camino, existiendo ciertas dudas en lo que respecta a la adopción en primera lectura de la propuesta legislativa correspondiente a las adquisiciones de defensa, derivadas principalmente de las reticencias de base expresadas por algunos países, entre ellos España y el Reino Unido, a la hora de incluir el ámbito de la seguridad en la Directiva planteada.

En cuanto a la importancia de dichas propuestas legislativas y a modo de conclusión, desde la industria española se pone especial énfasis en dos hechos fundamentales (6):

- Por un lado, las medidas propuestas desde la CE contribuirán de forma decisiva a la configuración del futuro marco de actuación en el que tendrán que desenvolverse las empresas europeas de defensa y seguridad, tanto en el ámbito europeo como en el nacional, prestando especial atención a los posibles efectos e implicaciones que su consiguiente transposición al ámbito nacional pueda generar en la legislación española.
- Por otro lado, las propuestas lanzadas por la Comisión no hacen sino afianzar la tendencia existente en la actualidad hacia un cada vez mayor desplazamiento del poder normativo hacia las instituciones europeas, con todas las implicaciones que este hecho puede llegar a tener en términos de independencia y autonomía, en áreas tan sensibles para las naciones como la defensa y la seguridad.

Participación en las iniciativas dentro del ámbito intergubernamental

Junto a las iniciativas de la Comisión, y ya en un entorno intergubernamental, la EDA, y en particular su Dirección de Industria y Mercado, se ha

(6) Informe elaborado por la Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (AFARMADE) titulado: «Análisis del sector industrial de defensa y seguridad español sobre el *Defence Package* elaborado por la Comisión Europea.»

mostrado de igual manera especialmente proactiva en el área de los mercados europeos de defensa.

Si bien en el capítulo quinto, p. 181, de esta *Monografía* ya se han tratado en profundidad las áreas cubiertas desde la mencionada Dirección, creo que es conveniente retomar algunas de las ideas e iniciativas allí mencionadas a fin de contextualizar la participación de la industria nacional en las mismas.

Como ya se ha mencionado, fue en noviembre de 2005 cuando la SB de la Agencia aprobó los términos y el programa de trabajo correspondiente a la implantación del denominado Código de Conducta para las adquisiciones de defensa como parte integrante del Régimen Intergubernamental, entrando finalmente en vigor en julio de 2006.

Este Código de Conducta, de naturaleza no vinculante, consiste en un conjunto de normas de comportamiento, a modo de pacto de caballeros, que los países firmantes se comprometen a cumplir cuando realicen adquisiciones de defensa amparadas por el artículo 296 del TCE, inspiradas en los principios de mutua transparencia, apoyo y beneficio mutuo. Como se ha indicado, la firma del mismo es voluntaria, pero el Estado firmante se compromete a su cumplimiento, encargándose la propia Agencia de velar por dicho cumplimiento, teniendo para ello la facultad de requerir información a los Estados suscriptores y así verificar su correcta aplicación.

Se puede decir que el compromiso básico de este Código se concentra en el acuerdo de los países miembros de abrir las oportunidades de adquisición de productos de defensa al resto de suministradores en condiciones de igualdad de trato en lo relativo a: criterios de selección, especificaciones y requisitos o criterios de adjudicación. Además, junto a este compromiso central, los países firmantes se comprometen a publicar, en un portal electrónico dispuesto a tal fin EBB (*Electronic Bulletin Board*), las invitaciones para ofertar que reúnan las condiciones recogidas en dicho Código, sirviendo al mismo tiempo como herramienta de control y de observación de los compromisos adquiridos por los Estados miembros suscriptores, figura 5, p. 228.

Como ya se ha indicado en el capítulo quinto, p. 181, de los 24 países por entonces miembros de la Agencia, únicamente España y Hungría optaron por no suscribir este Código de Conducta para las adquisiciones de defensa. En el caso de España la decisión se debió en esencia a la existencia de ciertos elementos que no satisfacían los intereses españoles, obviando al mismo tiempo algunas cuestiones de importancia para España.

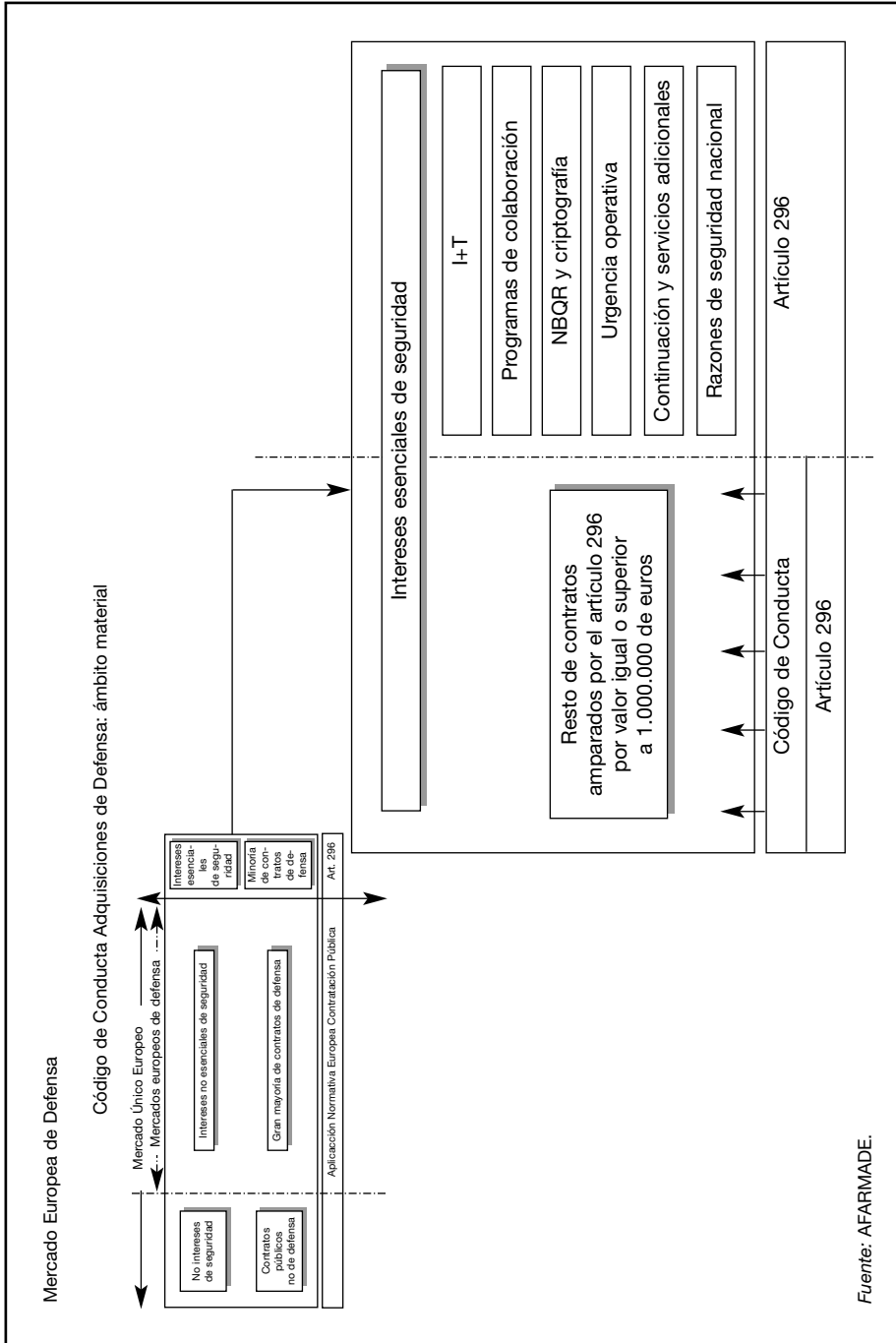


Figura 5.- Compromisos adquiridos por los SMS.

Entre las razones esgrimidas desde el Gobierno español, destacaron, entre otras, la posibilidad de que entraran en contradicción el hecho de que el Código fije como elemento de adjudicación de los contratos el criterio de «mejor oferta económica» y el posible interés en adquirir un sistema más caro pero que se ajuste mejor a una necesidad operativa, así como la falta de concreción de algunos aspectos fundamentales de la contratación –Seguridad del Suministro (SoS), Seguridad de la Información (Sol) y *offsets*–, supeditando una futura incorporación por parte de España, a la evolución de los trabajos correspondientes a las áreas mencionadas.

Posteriormente, el programa de trabajo de la EDA en lo concerniente al Régimen Intergubernamental y sus respectivos pilares centró sus esfuerzos, precisamente, en las áreas apuntadas con anterioridad por parte del Gobierno español.

En este sentido, durante la SB celebrada el 20 de septiembre de 2006, los denominados Estados Miembros suscriptores (sMS) del Código de Conducta, adoptaron nuevos compromisos en materia de Sol y SoS, si bien decidieron posponer cualquier decisión relativa a la posible armonización de *offsets* hasta que los trabajos y consultas emprendidas tuvieran un mayor grado de desarrollo.

Esta evolución de los trabajos desarrollados por la EDA fue lo que, en parte, propiciaría, justo un año después de su entrada en funcionamiento, la posterior suscripción del Código por parte de los dos países que expresaron sus reticencias iniciales.

Algunos expertos consideran que este «retraso» en la incorporación de España al Régimen Intergubernamental pudo influir negativamente en el tejido industrial español en términos de oportunidades de contratación perdidas así como en términos de imagen del sector. Respecto a esta consideración, si bien no se dispone de información fiable sobre cuántas empresas optaron a estas oportunidades, si es que lo hicieron realmente, únicamente cabe apuntar que no hay constancia alguna de que ninguna empresa española fuera rechazada a lo largo de este periodo a la hora de optar a la adjudicación de alguno de los contratos publicados en la herramienta dispuesta a tal efecto por la EDA (7).

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, el Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa consta de dos pilares

(7) EBB 1 (*Electronic Bulletin Board-Government Contracts*).

básicos a través de los cuales se pretende dotar al Mercado Europeo de Equipos de Defensa (EDEM) con un mayor grado de equidad, transparencia y competitividad.

El segundo de estos pilares, aún no mencionado, es el conocido como Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro (CoBPSC) que, al igual que su homólogo gubernamental, tiene por objetivo prioritario lograr una mayor apertura y transparencia del mercado de defensa y de esta forma consolidar un EDEM competitivo, aunque en este caso centrándose, evidentemente, en la cadena de subcontratación.

Merece la pena apuntar que, en la redacción y posterior aprobación de este CoBPSC, se contó con la participación activa de la industria europea del sector, de tal manera que no fue asumido por los Estados miembros hasta que se contó con la aprobación del Consejo de la Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa (ASD), hecho que tuvo lugar el 7 de abril de 2006.

Simplemente conviene reiterar que ambos Códigos, de naturaleza no vinculante, constituyen un conjunto de normas de comportamiento que, tanto países en el caso del Código de Conducta, como empresas en el caso del CoBPSC, se comprometen a cumplir cuando participen en el sistema de adquisiciones de defensa amparadas por el artículo 296 del TCE, inspiradas en los principios de mutua transparencia, apoyo y beneficio mutuo.

Desde un punto de vista industrial conviene destacar el posicionamiento positivo mostrado por la industria española del sector respecto de una iniciativa –el Régimen Intergubernamental y sus correspondientes pilares– que no hace sino dar continuidad a los esfuerzos emprendidos, ya en la década pasada, encaminados a tratar de conseguir que se modifique el esquema contractual de defensa en el ámbito europeo, como ha quedado expuesto anteriormente.

Todo ello sin perder de vista en ningún momento los posibles riesgos que, para un sector como el que constituye la industria española de defensa, pudieran derivarse de una teórica apertura del mercado europeo de defensa que, además de desigual, pudiera no tener en cuenta adecuadamente las peculiaridades concretas asociadas a un sector tan específico y relevante como es el de la defensa.

De acuerdo con las informaciones proporcionadas por la propia EDA, en lo relativo a la parte del portal electrónico destinada a la publicación de

anuncios de contratación por parte de los gobiernos suscriptores del Régimen Intergubernamental, existe una tendencia alcista en lo que se refiere al número de oportunidades de contratación publicadas, tal y como se puede apreciar en la figura 6.

De acuerdo con esa misma información, desde su entrada en funcionamiento en julio de 2006 habrían sido publicadas un total de 355 oportunidades de contratación, por un valor total estimado de en torno a los 11.000 millones de euros.

Igualmente, cabe destacar que 134 de esas oportunidades de contratación resultaron finalmente adjudicadas por un valor aproximado de 2.400 millones de euros, si bien únicamente 30 de ellas, o lo que es lo mismo, el 22%, cruzaron fronteras, siendo adjudicadas a empresas no pertenecientes al país de origen de dichas ofertas, incluyéndose empresas radicadas en países no pertenecientes al entorno EDA, como es el caso de Estados Unidos, Brasil y Suiza, ascendiendo a un total de 589 millones de euros.

Particularizando estas cifras a la industria nacional, del total mencionado de 134 oportunidades de contratación adjudicadas, la industria española ha obtenido la adjudicación de tan sólo tres contratos, habiendo tomado parte en al menos 13 procesos de contratación.

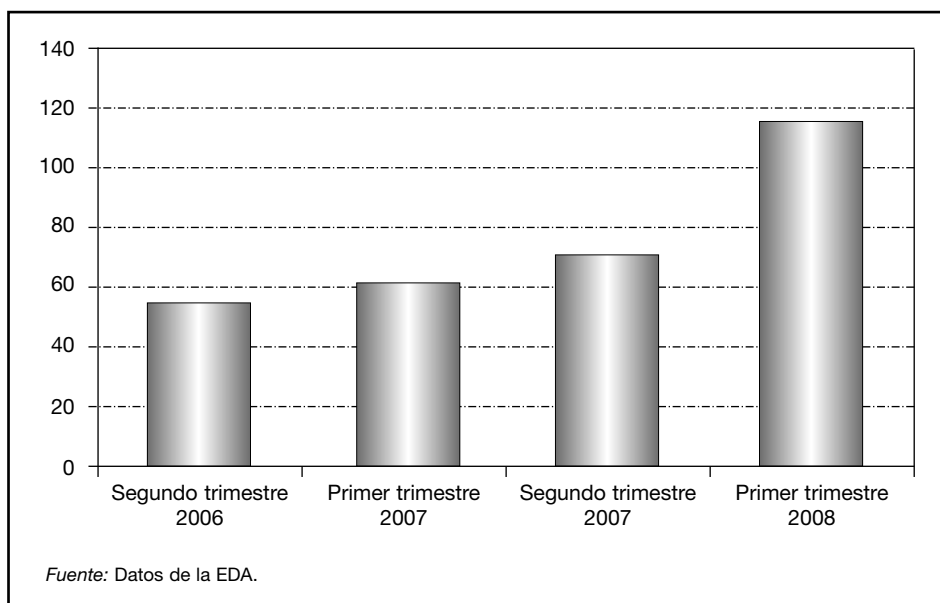


Figura 6.- Oportunidades de contratación gubernamentales: tendencia.

Otro de los criterios a través del cual valorar el éxito de esta iniciativa sería el grado de implicación y participación exitosa de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) europeas del sector. De esta manera, de los datos disponibles, se desprende que en aquellos contratos que han sido adjudicados sin cruzar fronteras, un 65% de las empresas adjudicatarias son PYMES, mientras que en el caso contrario, cuando existe una adjudicación que sí cruza fronteras, ese mismo porcentaje desciende hasta el 21%.

A la hora de valorar el éxito relativo cosechado por esta iniciativa de la Agencia, el análisis aislado de estos datos podría llegar a ofrecer una imagen un tanto sesgada, siendo necesario, a la hora de emitir cualquier valoración, tener en cuenta no sólo el número de contratos que finalmente cruzaron fronteras, sino también el correspondiente tejido industrial (porcentaje de PYMES incluido) de los países que ofrecieron dichas oportunidades, así como el hecho de si éstos habrían dado la misma publicidad a los contratos, independientemente de la existencia del Régimen Intergubernamental.

Paralelamente, el 29 de marzo de 2007 entró en funcionamiento el denominado EBB 2, *Industry Contracts*. Esta sección del portal electrónico es la destinada a la publicación, por parte de las industrias europeas del sector que así lo hayan solicitado, de aquellas oportunidades de subcontratación que se ajusten a los principios y criterios reflejados en el CoBPSC.

En lo que respecta al éxito en la utilización de esta sección del portal, apuntar el hecho de que únicamente 16 empresas, de un total de 69 entidades registradas a fecha de cierre de este capítulo, han publicado alguna oportunidad de subcontratación, contabilizándose, desde que se lanzara en el mes de marzo de 2007, un total de 42 oportunidades por un valor estimado inferior a los 200 millones de euros.

Quizás es éste uno de los puntos más débiles al que la Agencia debe hacer frente, con unas cifras que demuestran un muy escaso nivel de participación de la industria europea en su conjunto y de la española en particular, con un total de siete empresas nacionales formando parte de la comunidad de contratistas creada por la EDA en torno al EBB. Si a esto le sumamos el hecho de que únicamente una de estas siete empresas españolas ha publicado algún anuncio de contratación, la percepción del grado de éxito de esta iniciativa no mejora demasiado.

Como nota positiva es de destacar que, si bien el número total de empresas españolas registradas es bastante reducido, entre ellas podemos

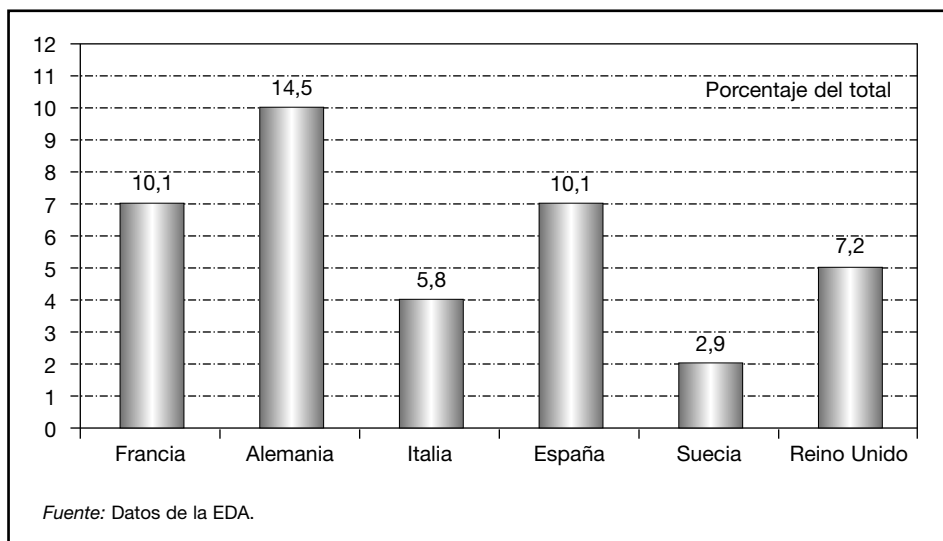


Figura 7.– Número de empresas registradas entorno Lol/EBB 2.

encontrar entidades de los diferentes tamaños y localizadas en diversos sectores del tejido industrial español de defensa. La participación española es de un 10,1%, como se puede apreciar en la figura 7, al mismo nivel de países que Francia, con una base industrial y tecnológica fuertemente asentada en el contexto de los países que también conforman el entorno comunitario.

Si bien esta cierta apatía del lado de la industria europea del sector ha sido, y continúa siendo, una constante en la puesta en práctica de esta iniciativa de la Agencia, hay un gran número de expertos que no dudan en vincular la misma al cuando menos dudoso éxito de su homóloga oficial, con un número de contratos publicados y unas cifras presupuestarias excesivamente alejadas de la realidad del sector, algo que no hace sino fomentar las dudas sobre el grado de compromiso adquirido por los Estados miembros a la hora de participar en el Régimen Intergubernamental.

A fin de atenuar y compensar esta escaso compromiso de la industria europea, desde la Agencia se ha comenzado a trabajar en posibles vías paralelas a la hora de incentivar y garantizar un mayor grado de «conciencia» por parte de las industrias del sector, por medio de la articulación de herramientas tales como el denominado *Call Centre*, a través del cual disponer de una base de datos suficientemente fiable de las industrias de cada uno de los Estados miembros y, mediante actuaciones de *marketing*

directo, garantizar un adecuado grado de conocimiento de las iniciativas, herramientas y actuaciones emprendidas por la EDA en el área del EDEM.

La participación industrial española en esta base de datos está siendo bastante satisfactoria, no sólo en términos de empresas incluidas –más de 200 entidades en total– sino que además en términos de conocimiento y utilización de las herramientas desarrolladas por la propia Agencia, como es el caso de los dos portales electrónicos dedicados a la publicación de oportunidades contractuales procedentes tanto de los Estados miembros como de las grandes industrias del sector.

En términos generales, tanto el Código de Conducta como el CoBPSC, y más en concreto sus respectivos Portales Electrónicos (EBB 1 y 2), son vistos por la industria española como una nueva herramienta de trabajo, a través de la que poder conocer nuevas posibilidades de contratación, sobre todo en lo que se refiere a las PYMES, haciendo posible el acceso a contratos antes fuera de su alcance, bien por falta de información bien por falta de medios.

Dicho lo anterior, esa misma industria es igualmente consciente de las limitaciones de una herramienta –recordemos que todavía se encuentra en fase de implantación– que para resultar realmente efectiva debe resolver aún una serie de carencias (plazos de presentación de propuestas; idiomas de presentación de las ofertas; condiciones de acceso a pliegos) que en el caso de muchas empresas y PYMES europeas del sector se vuelven insalvables a la hora de poder acceder a los mercados europeos de defensa, al menos en las tan propugnadas condiciones de igualdad y transparencia.

Otros temas en los que la EDA está trabajando en colaboración con la industria europea, y que se encuentran directamente relacionados con el EDEM son los relativos a las prácticas de *offsets*, la mayor implicación de las PYMES europeas del sector y las denominadas políticas gubernamentales de apoyo al sector.

Si bien es cierto que la evolución de todos ellos tendrá implicaciones e importantes repercusiones para la totalidad de la industria europea del sector de defensa, creo conveniente hacer un alto en lo que respecta al tema de los *offsets* y ver con más detalle la situación actual en un área tan compleja y problemática como ésta.

Las políticas y prácticas de *offsets* desarrolladas por los países han sido y siguen siendo en la actualidad un área de continuo debate tanto en el contexto europeo como en el plano internacional.

Dicho debate ha girado principalmente en torno a dos aspectos: por un lado, el debate liderado por la CE en el que se cuestiona la legalidad de dichas prácticas y, por otro, el segundo de los temas que ha centrado este debate es el que se refiere a los posibles efectos de distorsión que dichas prácticas pueden llegar a suponer al conjunto del EDEM.

En este sentido, en el ya tratado *Defence Package* de la CE, se establece que la Comisión seguirá utilizando los instrumentos legales disponibles para garantizar la competencia leal en relación con los bienes de la industria de defensa, entendiendo que la existencia de compensaciones puede distorsionar los mercados, abogando por la creación de unas condiciones de mercado y una estructura de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB) en la que no sean necesarias estas prácticas.

En lo que respecta a la EDA y desde su constitución, entre sus objetivos prioritarios ha figurado la intención de tomar parte activa en un área tan relevante para la industria europea del sector como la constituida por las diversas prácticas y políticas de *offsets* existentes en los Estados Miembros participantes (pMS) de la EDA.

Tras un primer intento fallido de incluir los *offsets* y su posible armonización en el denominado Código de Conducta para las adquisiciones de defensa como parte integrante del Régimen Intergubernamental, dada la complejidad del asunto, se decidió seguir trabajando en este área supeditando cualquier decisión y/o posible actuación a la elaboración de un estudio a través del cuál conocer la aplicación real de dichas prácticas y la existencia de políticas relacionadas en el ámbito europeo.

Con posterioridad, y ya en el año 2008, el equipo de expertos oficiales creado en el seno de la EDA, está trabajando, con la colaboración de la industria europea, en la elaboración de un Código de Conducta en el área de los *offsets*, con el que se pretende suprimir de forma progresiva aquellas prácticas que pudieran tener posibles efectos negativos tanto en el desarrollo del EDEM como en la consecución de la futura EDTIB, volviendo a ser retomada la idea inicial de incluir dicho Código en el ámbito del Régimen Intergubernamental.

Como queda recogido en este Documento de trabajo elaborado por la AFARMADE, en relación a este tema:

«La industria española de defensa considera beneficiosa la aplicación de una política de *offsets*, entendiendo los *offsets* en su acepción de «participación industrial» y su contribución al desarrollo tecnológico

de los países. Evidentemente, el concepto que se tiene de los *offsets* no es exactamente igual al que se tuvo en sus orígenes. Asimismo, entiende que, dado que hasta la fecha no existen realmente unas reglas de juego comunes, no sería conveniente para el sector suprimir la práctica de los *offsets*; sin olvidar, por otra parte, que se trata de una práctica habitual en el mercado internacional» (8).

Como se apuntaba anteriormente, otro de los objetivos asumidos por la EDA en relación al EDEM es garantizar la igualdad de oportunidades y la existencia de una competencia justa entre las empresas europeas del sector. La aplicación de políticas gubernamentales de apoyo al sector constituiría una clara distorsión que es necesario corregir.

Para ello, la Agencia lanzó a finales del año 2007 un estudio para identificar las fórmulas de subvención adoptadas por los países miembros y en qué medida éstas podrían llegar a afectar al desarrollo del EDEM, y más concretamente a la justa competencia en el sector. Al igual que ocurriera con iniciativas anteriores, la industria española participará de forma activa en esta nueva actuación de la Agencia a fin de garantizar el respeto y la consideración debidos a las características específicas de nuestro sector así como la problemática asociada al mismo.

Participación de la industria española en las iniciativas de la Agencia para potenciar la cooperación europea en el ámbito de la I+T de defensa

La cooperación europea en materia de I+T de defensa ha sido y sigue siendo en la actualidad un área objeto de continuo debate y transformación, dada su creciente relevancia y contribución al desarrollo de los tejidos industriales y tecnológicos, tanto en el ámbito nacional como europeo.

En este sentido, como ya hemos tenido ocasión de leer en los capítulos anteriores, la creación y posterior establecimiento de la EDA en el año 2004 ha supuesto un importante punto de inflexión, implicando un renovado efecto de impulso en el tratamiento de la I+T de defensa en el contexto europeo, buscando con ello hacer honor a uno de sus principales cometidos, que no es otro que el compromiso de fomentar y mejorar el grado de efectividad de la I+T europea de defensa.

(8) Informe elaborado por la AFARMADE titulado: «Posición de la industria española en relación al borrador del Código de Conducta sobre *offsets*-CCO».

En la actualidad nos encontramos en un periodo de transición de gran relevancia para la industria europea en su conjunto y en particular para la industria española de defensa, en el que la Agencia, por medio de su Dirección de I+T y aprovechando en gran medida las anteriores experiencias acumuladas en esta área, intenta revitalizar de una forma efectiva la cooperación en un materia tan relevante y compleja como es la de I+T, buscando con ello igualar, en la medida de lo posible, el desfase histórico que mantiene en este ámbito la Unión Europea con respecto a Estados Unidos (9).

Como ya se mencionaba en el capítulo tercero, p. 91, de esta *Monografía* en la JA 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la EDA, entre las funciones y cometidos asignados a la misma figura el de «aumentar la eficacia de la I+T europeas en el ámbito de la defensa».

Para el cumplimiento de esta misión, igualmente se plantea en esta JA que la Agencia actúe coordinando y planificando actividades conjuntas de investigación, fomente una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor definidos, gestione los contratos en esta materia y, en colaboración con la Comisión, promueva actividades de investigación que traten de conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación en materia de defensa y en materia civil o de seguridad, tratando de dar respuesta con ello a las necesidades futuras en materia de capacidades.

Como ya se ha dicho, para alcanzar estos objetivos la EDA y los países que la forman se plantearon la necesidad de recoger y aprovechar, con mayor o menor fortuna, la experiencia acumulada por anteriores iniciativas, especialmente la relativa al Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO) y a las redes de expertos creadas alrededor de las Áreas Prioritarias Común Europeas (CEPA) identificadas.

A la hora de plasmar en cifras dicha transferencia de competencias figura 8, p. 238, podemos destacar, entre otras, que de los proyectos de I+T existentes en el marco del GAEO susceptibles de ser transferidos a la EDA, inicialmente fueron transferidos 42, contando 12 de ellos con participación española.

Como se ha comentado en el capítulo tercero, p. 91, las estructuras basándose en las cuales la EDA articula la generación de actividades

(9) EDA *working paper: European-United States Defence Expenditure in 2005*.

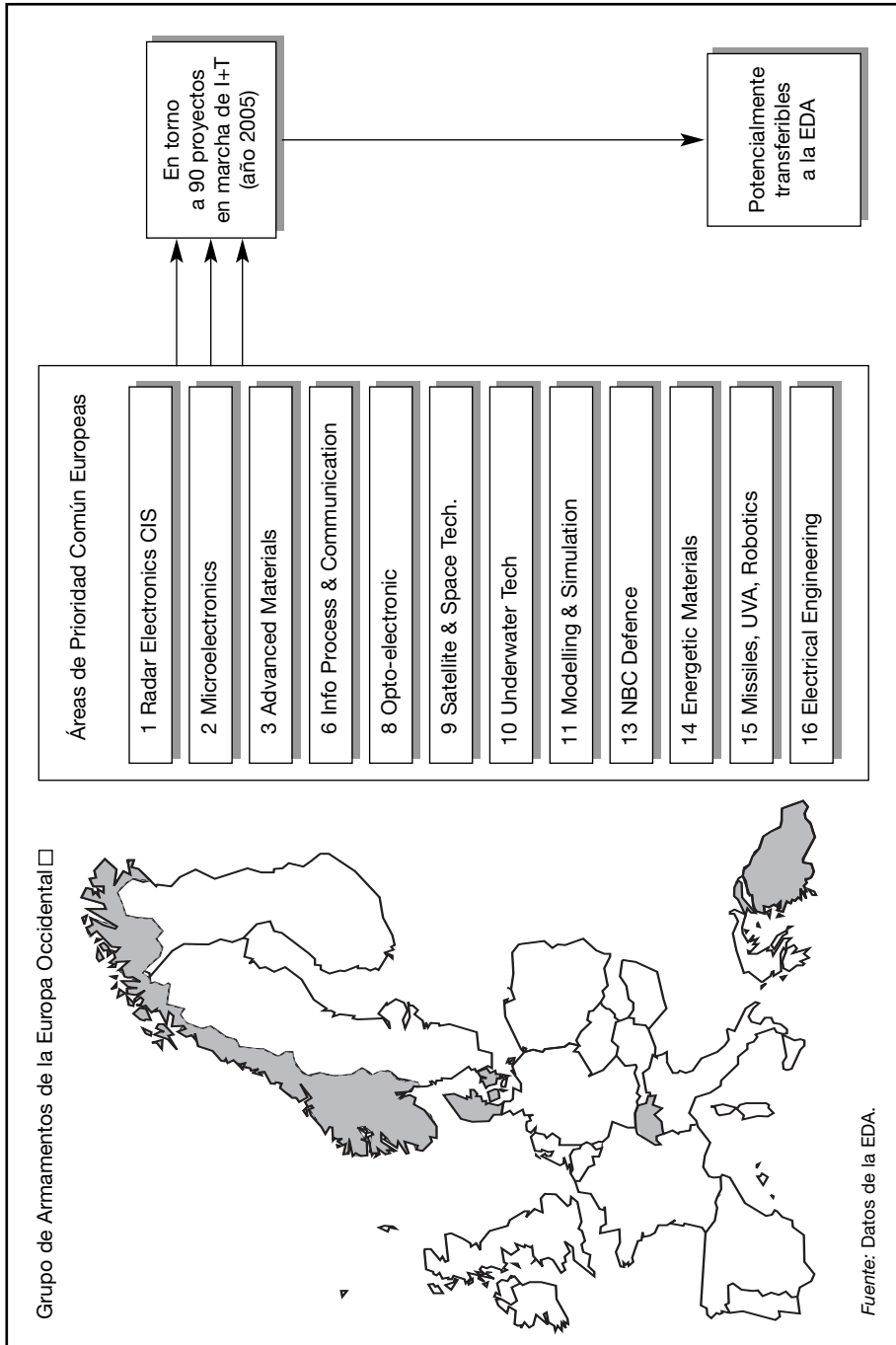


Figura 8.- GAEO (1993-2005).

de I+T son las Tecnologías Basadas en Capacidades (CapTechs). En cuanto a la forma práctica de poner en marcha dichas actividades, se recuerda que son las siguientes: programas financiados por la EDA, programas categoría A y programas categoría B. Estas iniciativas si bien están claramente definidas en la teoría recogida por la JA en función de a quién corresponda la gestión y cuál sea la financiación de las mismas, su posterior puesta en práctica, como tendremos ocasión de comprobar posteriormente, no parece haber contribuido en exceso a dicha diferenciación.

Dicho esto, a lo largo de esta última parte de este capítulo se intentará dar una idea, lo más próxima posible a la realidad, sobre el grado de implicación y de participación de la industria española en cada una de las iniciativas y programas mencionados en el párrafo anterior.

Participación industrial en la estructura de CapTechs (10)

De acuerdo con la decisión adoptada por la BS de la EDA reunida por primera vez en su formato de directores de I+T el 22 de abril de 2005, la Agencia acordó asumir de forma progresiva todas aquellas actividades desarrolladas por el GAEO en materia de I+T.

Al mismo tiempo se decidió aprobar las denominadas reglas fundamentales para la I+T de defensa, llevando a cabo, como ya hemos tenido ocasión de ver en profundidad en el capítulo tercero, p. 91, de esta *Monografía*, una segmentación basada en tres grandes áreas de capacidades, estableciendo una serie de CapTechs en aquellas áreas donde se consideró necesario fomentar la cooperación en el ámbito europeo.

El cuadro 1, p. 240-242, trata de reflejar esa búsqueda de correspondencias mencionada entre las áreas identificadas por iniciativas en el ámbito de la I+T europea de defensa ya superadas temporalmente GAEO y aquellas otras en torno a las cuales se decidió crear la estructura de los CapTechs.

Dentro de la mecánica a través de la cual se articulan los CapTechs, el papel de los expertos industriales no es otro que el de aportar las propuestas y el punto de vista industrial a las actividades e iniciativas gestionadas en los mismos, contribuyendo de esta forma, junto a los expertos

(10) Conjunto de tecnologías y grupo de expertos orientado a una determinada capacidad militar y a las tecnologías asociadas a la misma.

Cuadro 1.- Matriz de correspondencias entre áreas tecnológicas del GAEO y CapTechs de la EDA.

	CapTechs de la EDA												
	IAP				GEM				ESM				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Tecnologías del GAEO Underpinning Technologies A	1	Components											
	2	Sensor Systems											
	3	Signal processing & computing											
	4	CIS & Networks											
	5	Materials											
	6	Energy & Propulsion Systems											
	7	Lethality & Protection											
	8	Guidance & Control											
	9	Design											
	10	Simulation											
	11	Operating Environment											
	12	Human Factor											

Cuadro 1.- (Continuación).

	CapTechs de la EDA													
	IAP				GEM				ESM					
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
Tecnologías del GAEO Systems Related Technologies B	1	Components	Sensor Systems	Signal processing & computing	CIS & Networks	Materials	Energy & Propulsion Systems	Lethality & Protection	Guidance & Control	Design	Simulation	Operating Environment	Human Factor	
	2	Lethality & Platform Protection												
	3	Propulsion & Power Plants									(4)			
	4	Design Technologies for Platforms & Weapons												
	5	Electronic Warfare Systems & Directed Energy Tech												
	6	Signature Control & Signature Reduction												
	7	Sensor Systems												
	8	Guidance & Control Syst. for Weapons & Platforms												
	9	Simulators, Trainers & Synthetic Environments												
	10	Integrated systems Technology												
	11	Communications & CIS related Technologies												
	12	Personnel Protection Systems												
	Manufacturing Processes/Desing Tools/Techniques													

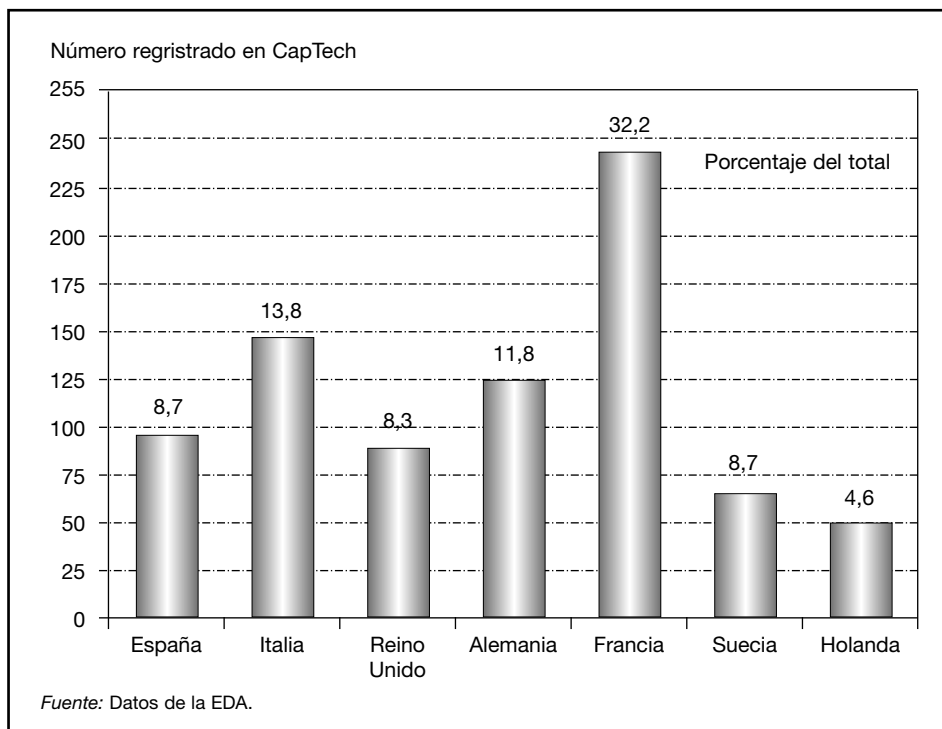


Figura 9.– Número de expertos no gubernamentales/matriz de CapTechs.

nacionales designados por cada Estado miembro, a dotar de contenido al programa de trabajo de la EDA en esta área.

La participación de la industria española en dicha estructura o red de expertos ha estado marcada por la existencia de ciertas reticencias iniciales ante una iniciativa claramente novedosa, que planteaba serias dudas, principalmente en lo que a la forma de trabajo se refiere y que, a tenor de las cifras actuales de registro de expertos industriales, podemos interpretar que han comenzado a disiparse, demostrando que existe un importante grado de «conciencia» entre las industrias europeas del sector, como se puede ver en la figura 9.

Si bien es cierto que en la actualidad ocuparíamos un más que honroso cuarto puesto en base a la cantidad de expertos industriales registrados (con el 8,7% del total) por delante de países como el Reino Unido, Suecia y Holanda, lo es igualmente el hecho de que se trata de una cifra estática, que no proporciona ninguna información acerca del grado de actividad o

participación de dichos representantes en los trabajos desarrollados en el seno de la red de CapTechs.

Otro de los datos a destacar en lo que respecta a la participación de la industria española en esta iniciativa no es otro que la convivencia, por un lado, de grandes empresas transnacionales y, por otro, de firmas claramente ubicadas en el segmento de las PYMES, entre las empresas que mayor cantidad de expertos están destinando a los diferentes CapTechs. Este hecho viene a refrendar la idea que prevalece, especialmente en el sector de defensa europeo, de no vincular, necesariamente, el tamaño de las empresas a la existencia de centros de excelencia.

Participación industrial en las actividades financiadas por la EDA

En lo que respecta a la participación de la industria española en aquellas actividades financiadas por la propia Agencia con cargo a su presupuesto operativo, la posición de España resulta bastante solvente y significativa figura 10, estando al mismo nivel de participación de países como

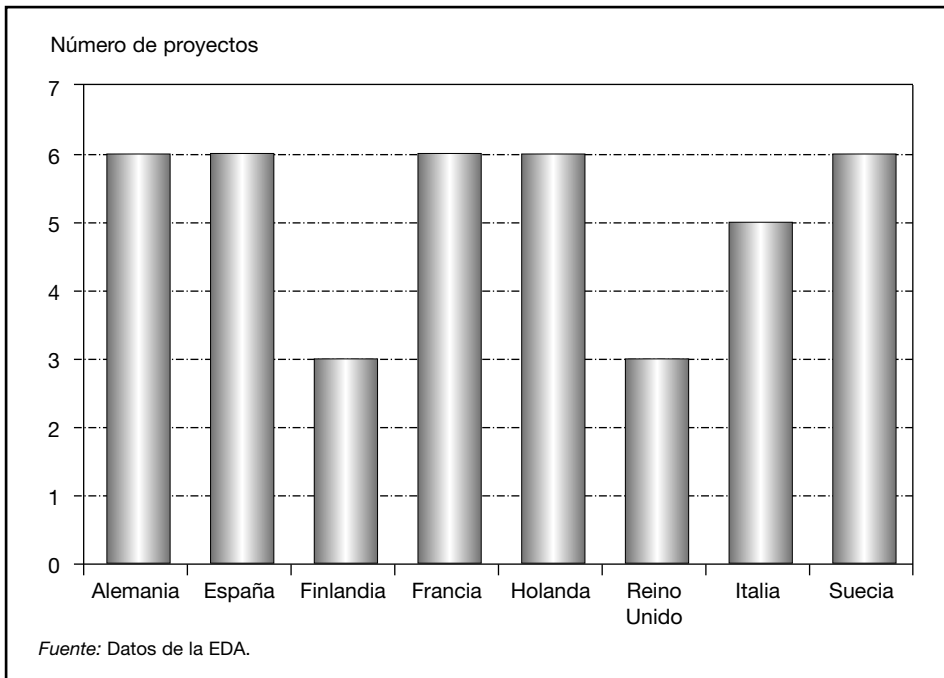


Figura 10.- Participación en proyectos financiados por la EDA.

Francia y Alemania, a los que se presupone un tejido industrial y tecnológico superior al español.

Si bien es cierto que la importancia de este dato es indudable desde un punto de vista cualitativo, no deja de ser casi anecdótica en términos cuantitativos si tenemos en cuenta que, por un lado, cuando hablamos de actividades financiadas por la Agencia, nos estamos refiriendo básicamente a estudios de carácter operacional previos al posible lanzamiento de cualquier actuación en el área de I+T y, por otro lado, que ese presupuesto operativo, con el que la Agencia financia tales iniciativas, ha permanecido en torno a los cinco o seis millones de euros anuales desde que la Agencia se constituyera en el año 2004.

Participación industrial en los programas categoría A de la EDA

Si bien a lo largo de las etapas iniciales de la Agencia el grueso de la actividad en el área de la I+T de defensa se había canalizado y articulado prioritariamente a través de los programas de categoría B, el lanzamiento en noviembre de 2006 del denominado JIP-FP (*Joint Investment Programme on Force Protection*) (11), primer programa categoría A de la Agencia, supuso un importante punto de inflexión, tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

Sin necesidad de entrar en demasiado detalle, resulta conveniente destacar algunas de las características más relevantes de estos novedosos mecanismos de colaboración en I+T, a fin de identificar aquellos elementos clave que la industria europea del sector deberá tener en cuenta a la hora de participar en estas iniciativas.

Por un lado, de acuerdo con lo establecido por el Consejo, la financiación de este tipo de programas se realizará mediante las contribuciones de los Estados Miembros contribuidores (cMS) en el mismo, considerándose que, en principio, todos los Estados miembros que conforman la Agencia contribuirán al mismo.

Otras de las características que creo es necesario apuntar para luego ser retomada con más detalle, es la relativa a los niveles «estipulados» de cofinanciación de los proyectos, niveles que podrán llegar a diferir notablemente entre los diferentes tipos de programas gestionados desde la Agencia.

(11) EDA paper: *EU Defence Ministers Club Together to Research Better Protection for Armed Forces.*

Este hecho podría llegar a chocar de frente con lo recogido en las reglas generales de contratación de la Agencia, en las que se menciona que los consorcios no estarán obligados a presentar cofinanciación alguna, pero que, de acuerdo con el criterio de valoración de propuestas *value for money*, dicha cofinanciación acaba repercutiendo indudablemente en el mismo.

Como ya se mencionara en las consideraciones iniciales de este capítulo, si bien la teoría recogida en la JA parece estar lo suficientemente clara a la hora de diferenciar entre unos programas y otros en base a una serie de características básicas, el tema de la financiación y participación de los programas categoría A es uno de esos criterios que la práctica no hace sino cuestionar.

De acuerdo con lo anterior, y tal cual fue descrito con anterioridad en el capítulo tercero, p. 91, en el JIP-FP se contó con la participación inicial de 20 de los 24 países que conformaban la Agencia en noviembre de 2006, además de con Noruega, país ajeno a la EDA, disponiendo de un presupuesto total en torno a los 55 millones de euros, de los cuales España se comprometió a aportar el 4,81% o, lo que es lo mismo, 2,64 millones de euros.

En cuanto a la participación de la industria española en las distintas convocatorias en que finalmente se decidió articular el programa, se podría concluir que la misma ha sido bastante pobre en base a las cifras de participación y de registros que podemos ver en el cuadro 2, dato que se agrava aún más si tenemos en cuenta que dichas cifras no solamente incluirían a las industrias nacionales registradas, sino que además reflejarían las universidades y centros de investigación nacionales también registrados.

Por otro lado, esta relativamente «escasa» participación encuentra explicación, en parte, en la inexperiencia de la industria europea ante iniciativas tan novedosas como la de los programas categoría A de la Agencia, sobre todo en lo que a metodología y mecanismos de participación se refiere (*latecomers*) (12) y, en parte, en las diferentes áreas y objetivos tecnológicos incluidos en cada una de las convocatorias.

En cualquier caso, esta aparentemente escasa participación de la industria española sería, cuando menos, un dato de carácter muy subjetivo, sobre todo si tenemos en cuenta que dentro del contexto de los países

(12) Término utilizado por la EDA para referirse a las entidades incorporadas, fuera del plazo establecido, al programa de categoría A correspondiente.

Cuadro 2.– Resumen de participación industrial española en los JIP de la EDA.

FP Call	Total entidades registradas	Entidades españolas	Propuestas participadas por entidades españolas	Retorno (porcentaje)
1	270	6	7	24
2	306	25	4	67
3	155	16	4	n/a
4	Previsto diciembre de 2008			
ICET Call				
1	Previsto noviembre de 2008			
2	Previsto mayo de 2009			

Fuentes: Datos de la EDA.

que conforman la Carta de Intenciones (Lol), estaríamos ocupando el quinto lugar por delante de países tan solventes como Suecia.

Siguiendo con esta línea argumental, debemos destacar el hecho de que entre los primeros proyectos firmados hechos públicos por la EDA en el marco del JIP-FP, podemos encontrar un amplio número de entidades españolas, entre empresas, universidades y centros de investigación, participando en los mismos e incluso llegando a liderar alguno de los proyectos con una mayor asignación presupuestaria.

Otra de las características claves a destacar de este tipo de programas es la aplicación del principio de «equilibrio global» (13) frente al de «justo retorno», a través del cual se busca que el equilibrio entre la participación industrial en el programa y la aportación económica al mismo se produzca de forma global y no programa a programa.

En opinión de numerosos expertos en la materia, la aplicación de este principio de «equilibrio global» es considerado más un deseo que una realidad, anticipándose con esta afirmación a la existencia de ciertos desequilibrios finales, atribuibles principalmente a los diferentes grados de

(13) Véase nota al pie de página número 2, del capítulo cuarto, p. 154.

competitividad en los tejidos industriales y tecnológicos de los países participantes en los programas.

En base a este criterio, la participación española se caracterizaría por haber conseguido alcanzar, en el transcurso de las dos primeras convocatorias correspondientes al programa, más del 90% del retorno del total de la inversión realizada, dato que necesariamente debe ser valorado teniendo en cuenta los niveles tecnológicos asociados a los contratos obtenidos por las industrias españolas.

Del mismo modo, este éxito en lo que a los niveles de retorno alcanzado se refiere, no hace sino venir a confirmar el elevado nivel de competitividad de las industrias españolas del sector, al mismo tiempo que a actuar de estímulo ante las autoridades nacionales competentes a la hora de plantear futuras participaciones y aportaciones en nuevos programas de colaboración de este tipo, como efectivamente ha ocurrido con el segundo de los programas lanzados por la EDA que veremos a continuación.

Finalmente, en mayo de 2008 la Agencia, acordó lanzar un segundo programa categoría A en el área de las tecnologías emergentes denominado JIP-ICET (*Joint Investment Programme Innovative Concept and Emerging Technologies*) (14) con el objetivo de dotar de un impulso renovado a los esfuerzos de colaboración europeos en el área de I+T.

Como ya se apuntaba en el capítulo tercero, p. 91, en esta ocasión el programa ha contado con el respaldo y participación de 11 países miembros y un presupuesto total superior a los 15 millones de euros, de los que España se ha comprometido a aportar dos millones de euros o, lo que es lo mismo, el 13% del total, estando previsto que el Acuerdo de Programa (PA) sea finalmente firmado a finales de 2008.

Como vemos, se trata de nuevo de un programa que de acuerdo con la filosofía de la EDA para programas de categoría A, esta destinado, al igual que su predecesor, a alcanzar una numerosa participación. Finalmente, una vez identificado por los Estados miembros como un área de capacidad militar a potenciar mediante proyectos de colaboración, dicho apoyo ha quedado reducido a las aportaciones de 11 de los 26 países miembros y potenciales participantes.

Con el lanzamiento de este nuevo programa se esperaba, tanto desde la industria europea en su conjunto como desde la española en particular,

(14) EDA press release: *New joint R&T Programme on Disruptive Defence Technologies*.

que la Agencia aprovechara la experiencia acumulada hasta la fecha para superar ciertas trabas previamente identificadas. En concreto, aquellas derivadas de los denominados Derechos de Propiedad Intelectual (IPR) que significaron un enfrentamiento abierto con la industria europea del sector.

A modo de resumen, la polémica en torno a dichos derechos, liderada por la ASD, se centró básicamente en una denuncia abierta en la que se ponía de manifiesto que las previsiones incluidas en los contratos firmados en el marco de los JIP de la EDA, respecto de los derechos de propiedad intelectual y de los derechos de uso derivados, implicaban unas garantías mucho mayores con respecto a los Estados miembros que las propias condiciones generales de la EDA o que el conocido como Memorando de Entendimiento (MoU)/EUROPA (*European Understanding for Research Organization*) (15).

Como novedad, en los JIP de la EDA las previsiones contenidas en las Condiciones Generales de la Agencia no se iban a aplicar proyecto a proyecto, como en los programas categoría B o en el MoU/EUROPA, sino que se aplicarían a todo el programa en su conjunto, por lo que los Estados miembros contribuyentes en los JIP obtendrían de forma automática derechos sobre los resultados obtenidos derivados del programa, así como sobre toda aquella otra información previa necesaria para su uso, y todo ello sin importar los niveles de financiación comprometidos por cada país, los niveles de implicación de las industrias nacionales o los niveles tecnológicos de los proyectos.

Finalmente, la cuestión desencadenó una serie de actuaciones y compromisos por parte de la EDA, entre los que figuraron el de seguir analizando el asunto, contando con la colaboración de la industria europea, a fin de evitar un elevado grado de «volatilidad» en la información proporcionada por la partes contratantes industriales.

Dicho todo lo anterior, la realidad de la situación actual pasa por unos IPR que son parte de los procesos de negociación asociados a la firma de los contratos, de tal manera que si no existe cofinanciación alguna, los derechos mencionados pasarán a ser propiedad de los Estados miembros contribuyentes, habiéndose establecido un mínimo del 20% de cofinanciación para que las empresas puedan acceder a los mismos,

(15) Marco legal fechado en 2001, no asociado directamente al GAEO, y basado en los principios de transparencia y flexibilidad.

en el caso del JIP-FP, estando aún pendiente de decisión final en el caso del JIP-ICET.

Por otro lado, de acuerdo con las áreas tecnológicas incluidas en las dos convocatorias previstas en el programa de trabajo (noviembre 2008 y mayo 2009), inicialmente se planteó la posibilidad de introducir unos Niveles Tecnológicos muy Básicos (TRL) (16), pero ante el riesgo de dejar en un segundo plano no deseado a las grandes industrias del sector, se optó por elevarlo hasta niveles intermedios (TRL 4: «Hasta demostradores tecnológicos válidos en entornos de laboratorio con repercusión en las capacidades»).

Este hecho es visto por muchos como un intento de dar continuidad al objetivo antes mencionado de fomentar un mayor grado de proximidad entre la industria europea de defensa y aquellas otras entidades no directamente vinculadas o ajenas al sector, principalmente por medio del fomento de una mayor participación en las actividades promovidas desde la Agencia tanto de las PYMES como de las universidades y centros de investigación.

Participación industrial en los programas categoría B de la EDA

Continuando con la idea planteada en el apartado inicial destinado a tratar la participación de la industria nacional en las iniciativas de la Agencia para potenciar la cooperación europea en el ámbito de la I+T de defensa, se pueden identificar diferentes tipos de proyectos dependiendo de a quién corresponda la gestión y cuál sea la financiación del mismo.

En este sentido y a modo de resumen, simplemente conviene recordar que en estos programas denominados como de categoría B, únicamente los Estados miembros contribuyentes tomarán, entre ellos, las decisiones necesarias para el establecimiento y ejecución del proyecto específico y, en su caso, el presupuesto correspondiente. En palabras de expertos en la materia: «primero las ideas, luego –ocasionalmente– los fondos.»

Asimismo, la gestión se llevará a cabo a través de un grupo de gestión nombrado por los países participantes y los resultados del proyecto se compartirán únicamente con estos países.

(16) TRL (*Technology Readiness Level*).

En lo que se refiere a la participación española en este tipo de proyectos, en el tercer trimestre de 2008, de los 56 proyectos que existen, de los cuales no hay que olvidar que 13 son heredados del anterior GAEO, España lidera uno y participa en otros 11, con una contribución gubernamental media de un millón de euros por proyecto, cifras que nos dejan en una posición de ventaja frente a países netamente competidores como es el caso del Reino Unido o Alemania, tal como queda reflejado en el cuadro 3.

Continuando con lo anteriormente expuesto y a modo de ejemplo, es importante resaltar, por sus implicaciones para la industria española, uno de los casos de transferencia de competencias que se ha llevado a cabo con éxito del entorno de la Lol al entorno de la Agencia, y que no es otro que el programa denominado CEDS (*Combat Equipment for Dismounted Soldier*).

Tras un largo periodo de negociación no exento de complicaciones, la Junta de Directores de la EDA, en su formato de directores de Capacidades, acordó en junio de 2007, por decisión de los cinco países iniciadores: España, Italia, Alemania, Francia y Suecia, que dicha iniciativa finalmente se articulara como programa categoría B, contando con el apoyo adicional de otras tres naciones: Polonia, Portugal y Austria. Es de destacar que, al igual que ocurriera en el ámbito de la Lol, los trabajos desarrollados tanto por la parte oficial como desde el ámbito industrial siguen estando liderados por España.

A pesar de lo expuesto anteriormente sobre los programas de categoría B, para muchos de nosotros éste sigue siendo el punto débil de la Agencia, en un contexto caracterizado por unos presupuestos nacionales cada

Cuadro 3.– Participación industrial española en los programas tipo B de la EDA.

Países	Número de proyectos	Valor total	Contribución media
Alemania	7	65	0,5
España	12	92	1,0
Francia	20	133	1,0
Reino Unido	9	87	1,4
Italia	20	117	0,7
Suecia	14	94	0,8

Fuentes: Datos de la EDA.

Cuadro 4.- Diferentes niveles de la industria española.

Industria y mercado	Armamentos	Capacidades	I+T
EDTIB (European Defence Technological and Industrial Base) FAS (Future Air Systems) EBB (Electronic Bulletin Board) Offsets, SME, State Aid	DTEB (Defence Test & Evaluation Base) AFV (Armoured Fighting Vehicles) Standardization	MARSUR (Maritime Surveillance) TPLS (Third Party Logistic Support) SDR (Software Defined Ractio) HTH (Heavy Transport Helicopters)	
		21st CSS/CDS (21st Century Sokfier Sokfer System/ Common Equipment Dismounted System)	UAS (Unmanned Aerial Systems)
		NEC (Network Enabled Capabilities) CDP (Capability Development Plan)	CapTechs (Capabilities Technologies) CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear)
			JIP-FP (Joint Investment Programme-Force Protection) EDRT (European Defence R&T Strategy) JIP-ICET (Joint Investment Programme-Innovative Concept and Emerging Technologies)

Fuentes: Datos de la EDA.

vez más reducidos y una todavía escasa voluntad europea de cooperar en materia de I+T de defensa, siendo necesario, si lo que se quiere llegar a conseguir es la tan ansiada EDTIB, un mayor empuje institucional tanto desde las capitales europeas como desde las principales instituciones comunitarias competentes en la materia.

La evolución experimentada en el desarrollo de los diversos programas gestionados desde la Agencia es considerada por muchos como un fiel reflejo de la realidad internacional a la que nos enfrentamos, con programas cada vez más reducidos en cuanto a los presupuestos comprometidos y al número de países participantes, existiendo una clara vocación por parte de la Agencia de promover programas de colaboración de categoría A, basados en el establecimiento de fondos comunes y en donde el dinero sí que cruza fronteras, frente a lo que sucede con los programas de colaboración de categoría B, en los que además de estar garantizado que los fondos aportados por los países no cruza fronteras, los Estados miembros tienen una mayor capacidad de control sobre los mismos.

Cuadro resumen

Casi a modo de conclusión de este capítulo es conveniente plasmar en el cuadro 4, aunque sea de un modo meramente testimonial, aquellas iniciativas, además de las ya vistas a lo largo del presente capítulo, en las que la industria española está tomando parte, en diferentes niveles, y que dada su relevancia para el sector español de defensa, parece conveniente seguir muy de cerca su evolución a lo largo de los próximos años.

En este sentido, únicamente queda apuntar que si bien ya en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía* se hablaba de la metodología matricial por la que se rigen los trabajos desarrollados en el seno de la Agencia, con la participación, en diferentes estadios del proceso, de las diversas Direcciones operacionales de la misma, este cuadro resumen trata de ser un ejercicio de concreción, con mayor o menor acierto, vinculando las diferentes iniciativas y programas de la EDA con aquellas Direcciones de las cuales penden en origen.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL FUTURO DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA