

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

107

**LA AGENCIA EUROPEA
DE DEFENSA: PASADO, PRESENTE
Y FUTURO**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

107

**LA AGENCIA EUROPEA
DE DEFENSA: PASADO, PRESENTE
Y FUTURO**

Enero, 2009

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-051-5 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-484-3

Depósito Legal: M-14877-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2009

NIPO: 076-09-052-0 (edición en línea)



**LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA:
PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Antonio Cieza González</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	17
<i>Por Arturo Alfonso Meiriño</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	61
<i>Por Fernando Riera Berenguer</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA	91
<i>Por Tomás Martínez Piquer</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LA COOPERACIÓN EN ARMAMENTO	131
<i>Por José Ignacio Barrasa Martín</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
EL MERCADO DE DEFENSA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA	181
<i>Por Arturo Alfonso Meiriño</i>	

Capítulo sexto

Página

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA 213

Por Roberto L. Yustos Cordobés

Capítulo séptimo

EL FUTURO DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA 255

Por Arturo Alfonso Meiriño y Roberto L. Yustos Cordobés

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS 275

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO 281

ABSTRACT 283

ÍNDICE 287

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por ANTONIO CIEZA GONZÁLEZ

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, y fundamentalmente en la década de los años cincuenta, ya se empezó a vislumbrar la necesidad de tener una política común europea en temas tan importantes como, la economía, la política exterior y la seguridad y defensa.

Desde la citada década de los cincuenta hasta nuestros días ha habido siempre una gran voluntad política, al menos en lo escrito, para llevar a cabo una cooperación común en la que no hubiera intereses particulares que estuvieran por encima de los estrictamente comunes y que nos permitiera obtener ventajas como socios de una gran empresa llamada Unión Europea.

Es destacable el hecho de que, en todas las iniciativas encaminadas a la creación de una Europa fuerte y autosuficiente con un papel cada vez más relevante en el mundo en que nos movemos, han participado de forma relevante Francia y Reino Unido, quizás sin ser muy conscientes de ello, sobre todo en los años siguientes al final de la contienda. Posteriormente, los países del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo) y más tarde Italia y Alemania se incorporaron a estas iniciativas que estaban encaminadas a la creación de una Europa con una política común en lo concerniente a la seguridad y defensa.

Lo que sí se tiene claro es que desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy se han dado pasos de una forma continuada a efectos de tener una Unión Europea fuerte con el objetivo de defender, de la mejor manera, los intereses de todos los países miembros.

Debemos enfatizar el hecho de que, aún teniendo claro el objetivo de crear una organización supranacional, siempre se respetó el derecho de los paí-

ses de exponer y aplicar sus ordenamientos jurídicos particulares en el caso en que decisiones o normas de carácter supranacional pudieran ir en contra de los intereses propios del país en cuestión.

Esta circunstancia, en mi opinión, es la que ha impedido que se avance en la construcción europea de una forma más rápida, pues cada paso dado es analizado por todos los países en orden a verificar que cada medida tomada no afecte de forma relevante a sus intereses como nación individual.

Hay que señalar que los objetivos de las incipientes uniones de países acontecidas en los años cincuenta y los objetivos actuales de la Unión Europea han variado de forma substancial. Si bien en un principio se trataba de defender los intereses de los países integrantes de las diferentes organizaciones, actualmente se va más lejos y se pretende tener una presencia más activa en los diferentes acontecimientos que se dan en el ámbito mundial. Así la Unión Europea se quiere preparar para posibles intervenciones en los distintos teatros, consecuencia de la inestabilidad existente en las diferentes áreas del globo terrestre. Ya en el año 1950, Jean Monnet, presidente de la Conferencia Intergubernamental que tuvo lugar en París, hizo la siguiente declaración de principios:

«Estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común. Sólo si eliminamos de nuestros debates todo sentimiento particularista podrá encontrarse una solución.»

Hablar de Europa como una unidad de destino en un mundo globalizado suena bien y hasta se puede tener una idea de los beneficios que podría reportar a todos los países miembros de la Unión Europea. El problema quizá sea que una parte importante de esos países miembros consideran a Europa como algo que crece alrededor de ellos mismos, se sienten como el núcleo alrededor del cual se debería formar la Unión Europea por ellos concebida, lo que no coincide con la idea de Europa que tienen otros Estados miembros de la Unión que está más en línea con la declaración de Jean Monnet que implicaría sacrificio y renuncia por parte de algunos países.

A veces, da la sensación de que los beneficios que se obtendrían con una Unión Europea fuerte son conocidos por todos, pero no está claro que el reparto de dichos beneficios sea admitido por las naciones miembros, sobre todo cuando hacemos un ejercicio de individualidad en el que, si no a todos, sí a una gran parte no le salen las cuentas, pues estiman que obtendrían más beneficios actuando de forma individual.

Estos ejercicios son respetables y consecuencia de nuestra libertad de acción, pero si analizamos los parámetros que hemos tenido en cuenta al hacer los cálculos, veríamos que hemos olvidado, unas veces de forma voluntaria y otras no, muchos parámetros que darían un giro a nuestros cálculos que, trasladados en el tiempo, se traducirían en pan para hoy y hambre para mañana.

Quizás fuera cuestión de hacer un ejercicio muy simple: imaginemos que hacemos el cálculo de las capacidades militares necesarias para la Unión Europea que podrían obtenerse con la suma de los presupuestos actuales de Defensa de los Estados miembros de la Unión. Posiblemente nos sorprendería el resultado. Casi podríamos asegurar que el problema de carencia de capacidades militares de la Unión Europea quedaría muy minimizado.

Esto significaría, por otra parte, que la base industrial de defensa de la Unión Europea sería más fuerte, más competitiva y su nivel tecnológico estaría a la altura de las empresas que actualmente lideran el mercado de la tecnología.

Investigación y Tecnología (I+T) es quizás uno de los temas más importantes a tener en cuenta dentro de la Unión Europea y necesita de un tratamiento especial por parte de los países que se encuentran en posesión de las tecnologías más avanzadas. Está claro que se deben respetar y de alguna forma considerar como un activo de dichos países los logros tecnológicos por ellos adquiridos y reconocer el esfuerzo realizado durante años, tanto económico como de investigación.

A la hora de competir en los proyectos de I+T que la Agencia Europea de Defensa (EDA) pueda poner en marcha, no es fácil buscar soluciones que permitan salvaguardar los derechos de los países que han realizado un gran esfuerzo previo y, al mismo tiempo, facilitar la participación del resto de países que no tienen una industria suficientemente preparada en muchas de las áreas tecnológicas.

Hay que buscar alternativas que faciliten la participación de estas empresas en los distintos proyectos de I+T sin que vulneren los derechos de las empresas que han invertido cantidades importantes de dinero en investigación lo que les ha hecho más competitivas permitiéndoles gozar de unos privilegios bien ganados.

Podemos concluir, diciendo que es necesario buscar alternativas para que se invite a los países, con una base industrial tecnológica no muy avanzada, a cooperar económicamente en proyectos de I+T, para facilitar así, a

sus empresas, el acceso a dichos proyectos y de este modo puedan elevar su nivel tecnológico. De este modo dichos países no actuarán únicamente como meros contribuyentes en forma de subvención económica para las naciones dotadas de una base industrial potente.

Una posible alternativa, en la que se respetaría la competitividad, podría ser el invitar a todos los países a participar en los distintos proyectos de I+T de forma que cada país se haga cargo de los costes de los contratos que la EDA adjudique a sus empresas y que han ganado de forma individual o como integrantes de algún consorcio de empresas formado ad hoc. Esto facilitaría la participación económica de los países tecnológicamente menos avanzados y la participación de sus empresas más competitivas que adquirirían mayores niveles tecnológicos. Esta opción es por supuesto una más dentro de las posibles opciones y que podría tenerse en cuenta para algunos tipos de contratos.

Otras alternativas que no se deberían desechar, aunque sí regular adecuadamente, son las relativas al «justo retorno» y a las «compensaciones industriales». Las medidas en este sentido deberían ir encaminadas a la eliminación de unas subvenciones encubiertas de los países menos preparados tecnológicamente hacia los países con tecnología más avanzada, lo que favorecería el crecimiento de aquellos Estados miembros con una base industrial de defensa poco desarrollada.

Asimismo, es importante resaltar el hecho de que a la Unión Europea, y en definitiva a la EDA, les interesa aumentar la competitividad entre empresas intentando en lo posible que ciertas tecnologías no estén en manos de un solo grupo industrial. Esto se logra facilitando a otras empresas el acceso a esas tecnologías mediante políticas intergubernamentales que, de alguna manera, fuercen a los distintos grupos industriales europeos a llegar a acuerdos en este sentido.

La EDA tiene un papel muy importante a desarrollar, pero muy difícil de llevar a cabo: ser el organismo encargado de diseñar las líneas políticas que conduzcan hacia la realidad europea que todos tenemos en mente. Esto implicaría que la Unión Europea lograra, en lo que a defensa y seguridad se refiere, el objetivo fijado. Es decir, lograra dotarse de las capacidades militares que necesita, acorde a los tiempos que corren, consiguiendo a la vez proveerse de una base industrial de defensa competitiva y con el adecuado nivel tecnológico.

A la EDA, desde su creación, se le han asignado funciones todas ellas dirigidas hacia la consecución de los objetivos definidos en las Políticas Exte-

rior y de Seguridad Común (PESC) y en la Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que están establecidos en los artículos 2 y 5 de la Acción Común (JA) 2004/551/PESC de 12 de julio de 2004.

A la Agencia se le atribuyen cometidos de: coordinación de la ejecución del plan de acción europeo..., fomento y coordinación de necesidades militares..., propuesta de actividades de colaboración..., fomento de nuevos proyectos multilaterales de cooperación..., promoción de una contratación rentable..., fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa y fomento de la creación de un mercado de defensa competitivo..., etc.

Todos estos cometidos van dirigidos a intentar atraer a los Estados miembros hacia una política de actuación que nos permita alcanzar los objetivos que, de una manera explícita, figuran en la JA, pero que requiere de los Estados miembros un apoyo total y sin fisuras a la labor un tanto ingrata que, a veces, tiene que llevar a cabo la Agencia. Ya en la misma JA se establece que las funciones de la Agencia no afectarán a las competencias de los Estados miembros en asuntos de defensa, lo cual no deja de ser una cortapisa a la acción de la Agencia.

Por otro lado, en el artículo 296 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se respeta el derecho de los Estados miembros a salvaguardar toda información que considere pudiera afectar a los intereses esenciales de su seguridad y el derecho a adoptar las medidas que estime pertinentes para salvaguardar dichos intereses. Como se puede ver, siempre priman los intereses particulares frente a los generales de una Unión Europea fuerte lo que supone un freno a la creación de esa Unión Europea tan deseada desde prácticamente unos años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Por último, me gustaría destacar el hecho de que los únicos clientes de toda esta base industrial de defensa son los Estados. Y teniendo en cuenta que el dinero con el que cuentan dichos Estados proviene de los contribuyentes, queda claro que los clientes reales de dicha industria son los ciudadanos de cada Estado como contribuyentes reales a través de los diferentes impuestos por ellos pagados.

¿Qué significa esto? Que en la lógica del ciudadano común, ese ciudadano que no habla de grandes estrategias, pero sí del día a día, concibe como buena política de inversiones aquella que permita una mayor garantía de puestos de trabajo allí donde él vive, ya que por el momento aunque se le califique de ciudadano europeo, él realmente es y se siente italiano, español, francés, alemán, sueco y un largo etcétera.

En mi modesta opinión, creo que la Unión Europea en general y la EDA en particular, deben plantearse que las inversiones a realizar en cooperación en los distintos programas de defensa, ya sean de I+T o de desarrollo, deben revertir de alguna forma en los países participantes de forma que sus ciudadanos perciban un cierto beneficio de las inversiones que el Estado hace en su nombre, como gestor del dinero de ellos recibido.

En los capítulos que van a leer a continuación se describe de una forma clara, y con la idea de mostrar una realidad, las funciones de la EDA.

En cada uno de los capítulos, el redactor no sólo es un experto en los temas expuestos en los mismos, sino que además, en la mayoría de los casos, ha participado y sigue participando en las tareas y los trabajos cotidianos de la EDA, de forma que con su activa participación está ayudando a la obtención del objetivo final que no es otro que la consecución de esa EDA que sea capaz de, en un plazo razonable, cumplir con las misiones para las que fue creada.

Seamos optimistas y pensemos que aunque la tarea es compleja al final haremos que converjan todas aquellas líneas trazadas por los distintos Estados miembros que en un principio aparecían como divergentes e incluso en algunos casos como muy divergentes.

En teoría, el objetivo de la Unión Europea es único. El problema es que en realidad casi podemos afirmar que cada país tiene su propio objetivo y lo presenta como objetivo de la EDA. Está claro que esto hace que partamos con tantos objetivos como Estados miembros, que habrá que ir modelando para que al final terminemos con un único objetivo admitido por todos los países. Esto supondrá un tiempo precioso que siempre jugará en contra de la Unión Europea y por tanto de los intereses de los países miembros.

Un beneficio importante que se va a obtener de esta Monografía será el facilitar a todos sus lectores un mejor conocimiento, no sólo de la EDA en sí, sino del conjunto de la implicación española en los foros de la EDA y, diré más, va a significar un gran beneficio para todos los participantes españoles en dichos foros ya que tendrán la oportunidad de conocer de primera mano en qué forma está participando España en la EDA, qué problemas existen en las diferentes Direcciones y qué caminos tendremos que andar para unificar esfuerzos y tirar todos de la cuerda en la misma dirección (1).

(1) Los datos y referencias de todo tipo que figuran en esta *Monografía* están cerrados a fecha 31 de octubre de 2008.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

(Un hito clave en el proceso de construcción de la defensa europea)

Por ARTURO ALFONSO MEIRIÑO

La idea de la Europa de la Defensa ya no es un concepto abstracto. En los últimos diez años, los líderes europeos, a través del Consejo de la Unión Europea, han venido desarrollando un conjunto de iniciativas relacionadas con el proceso de construcción de la Europa de la Defensa y estableciendo una serie de objetivos en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que, hace tan sólo dos décadas, habrían sido absolutamente impensables. La creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en el año 2004 marcó, sin discusión, un hito clave en ese lento pero imparable proceso.

La EDA es hoy en día punto de referencia en los asuntos de defensa para cualquier instancia política o industrial, no sólo en el marco de la Unión Europea, sino más allá de sus fronteras como lo demuestra el interés que existe en otros países por conocer su programa de trabajo. Los contactos con instancias gubernamentales y la Asociación de Industrias de Defensa de Estados Unidos, Noruega o Israel son una prueba de ello. Pero además, la aparición de la EDA en el contexto europeo, ha traído consigo una cierta «revolución» en las estructuras y en la forma de trabajo de los Estados Miembros participantes (pMS) en la misma.

El amplio espectro en el que se mueven los cometidos de la EDA, que va desde el campo de las capacidades militares hasta los aspectos industriales y de mercado, ha traído consigo una necesaria, mayor y mejor coordinación entre los distintos departamentos de los Ministerios de

Defensa que de una u otra manera se relacionan con los cometidos de la Agencia. Y ello va incluso más allá de los límites de dichos Ministerios lo que demuestra las múltiples derivadas que las actuaciones y políticas relacionadas con la seguridad y la defensa tienen en el conjunto de la sociedad.

Los intentos de crear una Agencia relacionada con la defensa se remontan prácticamente a los inicios de la Comunidad Económica Europea. Pero como ya preconizaba uno de los padres fundadores de la actual Unión Europea, Robert Schuman, en su discurso pronunciado en el año 1950 en el Palacio d'Orsay de París:

«Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto; se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.»

Desde el Consejo Europeo de Colonia de 1999 en el que los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea decidieron «dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa», el proceso de construcción de la Europa de la Defensa ha sido lento y por supuesto no exento de altibajos como ha venido siendo la tónica en el proceso de construcción europea en general. Sin embargo, si hay que mencionar una de las políticas de la Unión Europea que en ese periodo ha avanzado más, sin lugar a dudas la de la defensa europea la que destaca.

Teniendo como referencia la primera alusión a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) del Tratado de Maastricht, que en su artículo J.4 estipulaba que:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común.»

Así como con el reforzamiento de la misma a través de los diferentes Tratados posteriores de Ámsterdam o Niza, se han ido creando estructuras, procedimientos y conceptos que han permitido, como culminación, lanzar, no sin dificultades, operaciones reales de gestión de crisis bajo la entera responsabilidad de la Unión Europea.

La década que nos precede ha estado preñada de importantes hitos que, cada uno en su medida, han ido dibujando el panorama actual de la defensa en Europa. La creación de la figura del Secretario General del Consejo

Alto Representante (SG/AR) de la PESC en el año 1999, cuyo nombramiento recayó en el español Javier Solana, el nacimiento del Comité Político y de Seguridad (COPS), la creación del Comité Militar (CMUE) o el Estado Mayor (EMUE) en el año 2001, o los nuevos elementos de la Secretaría General del Consejo y del Centro de Situación Civil y Militar son un claro ejemplo de dichas estructuras y avances.

La aparición del Documento presentado por Javier Solana y adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, «Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad», constituye igualmente otro hito histórico en ese proceso de construcción de la defensa europea. El comúnmente conocido como «Documento Solana», da un salto cualitativo respecto a los objetivos de la Unión Europea.

En él se resalta en primer lugar el peso de la Unión Europea como actor en el contexto mundial. Con, en aquel entonces, 25 países miembros, la Unión Europea comprendía una población de más de 450 millones de habitantes y representaba la cuarta parte del producto nacional bruto mundial.

Pero además el Documento Solana profundiza en la definición y análisis de los objetivos que debe tener dicha Unión. En él se afirma que:

«Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor». Igualmente, al hablar de objetivos estratégicos, se reconoce que, «en esta época de globalización, las amenazas pueden ser tan inquietantes como cercanas» y que, «con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero» como lo han venido demostrando los conflictos surgidos con posterioridad a la publicación del Documento.

En su Capítulo III «Implicaciones estratégicas para Europa», la estrategia europea de seguridad proclama la necesidad de ser *más activos, más capaces y más coherentes* en el área de la seguridad y la defensa:

«La clave de la PESC y de la PESD es que juntos somos más fuertes... El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades...», y es en dicho Capítulo en concreto donde ya se hace una referencia a una futura agencia europea de defensa al indicar: «...las medidas que están en marcha, en particular la creación de una agencia en el ámbito de la defensa, nos lleva en la buena dirección.»

La adopción de la Acción Común (JA) 2004/551/PESC (1) del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la EDA, que curiosa e históricamente siempre había sido denominada Agencia Europea de Armamento (EAA), constituye, desde mi punto de vista, uno de los hitos más relevantes en este interesante proceso.

Sin embargo, la puesta en funcionamiento de la EDA ni ha sido un proceso corto, ni ha tenido un desarrollo continuado en el tiempo. Como el curso del río Guadiana, la idea de crear una agencia ha ido apareciendo y desapareciendo, con diversas denominaciones y a intervalos normalmente irregulares, de las agendas políticas. Las circunstancias políticas o económicas de cada momento han sido determinantes en este discontinuo proceso como ha ocurrido de hecho con el proceso general de construcción europeo.

Los intentos al margen de la Comunidad Europea/Unión Europea

Las ideas lanzadas por René Pleven y Jean Monnet en el año 1953, increíblemente futuristas y realmente revolucionarias –sobre todo si tenemos en cuenta su entorno temporal, próximo a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, para la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED)– recogían ya entre sus propuestas, aspectos como el de un ejército común europeo, un único presupuesto militar o un sólo organismo de gestión de la investigación, la producción y las adquisiciones de equipos militares.

Sin embargo, después del rechazo de la CED por la Asamblea Legislativa Francesa, el 30 de agosto de 1954 y a pesar de la creación de la Unión Europea Occidental (UEO) unos meses más tarde, hubo que esperar hasta el año 1971 para encontrar unas primeras referencias a la creación de una EAA:

«La Asamblea de la UEO recomienda realizar los esfuerzos necesarios para crear una agencia de armamento de la Europa Occidental que permita la estandarización del armamento europeo y que sea concebida con la idea de poder proporcionar una defensa más eficaz y a un menor coste, a fin de que la Europa Occidental sea un socio válido de Estados Unidos en el contexto de una Alianza Atlántica.»

(1) En: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf

Veinte años más tarde, el 10 de diciembre de 1991, nueve países de los trece de la UEO que también eran miembros de la Comunidad Económica Europea: Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y el Reino Unido realizaban una declaración con ocasión de la Cumbre de Maastricht sobre «El papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica». En dicha declaración y en el marco de las diferentes medidas a aplicar para el fortalecimiento de la UEO, se incluía una referencia específica para:

«El incremento de la cooperación en el área de armamento con el objetivo de crear una EAA.»

Un año más tarde, en diciembre de 1992, las funciones del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), que había sido creado en el año 1976 por los miembros europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (excepto Islandia) como foro de referencia en materia de cooperación en armamento, eran transferidas a la UEO e instituido en su seno el Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO), que puede considerarse como el precursor de la EDA, si bien sus iniciativas no se enmarcaron nunca en el contexto de la Unión Europea propiamente dicha.

El GAEO, cuyos objetivos generales incluían entre otros una más eficiente utilización de los recursos a través de la armonización de los requisitos, la apertura de los mercados nacionales de defensa a la competencia transfronteriza, el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB) y la cooperación en materia de investigación y desarrollo relacionada con la defensa, fue quien puso la primera piedra para avanzar en la creación de una futura agencia de defensa.

Fueron los ministros de Defensa del GAEO los que aprobaron en 1993 la creación de un grupo de estudios *ad hoc* para analizar las posibilidades de crear una EAA. Paradójicamente, las recomendaciones finales de dicho grupo de estudios fueron contrarias a su creación, como consecuencia de lo que ellos en aquel entonces consideraron condiciones inadecuadas tanto desde el punto de vista político como desde la perspectiva económica o industrial.

Sin embargo, los trabajos e informe final del mencionado grupo de estudios, no fueron echados en saco roto y contribuyeron a la creación de la Organización de Armamentos de la Europa Occidental (OAE) aprobada por los ministros de Defensa del GAEO en el año 1996. La OAE nació como órgano subsidiario de la UEO, con personalidad jurídica internacio-

nal y capaz por tanto de ofrecer un marco legal para la cooperación en materia de armamento.

A pesar del objetivo establecido en el artículo 6 (2) de su Carta Fundacional y de las diferentes funciones recogidas en su artículo 7, fue en el área de la Investigación y Tecnología (I+T), desarrollada en el marco del denominado segundo panel, en la que se consiguió un aceptable desarrollo operativo (3). A través de sus 13 Áreas de Prioritaria Común Europea (CEPA), de su instrumento principal, el Programa EUCLID (*European Cooperation for the Long Term in Defence*) y del Memorando de Entendimiento (MoU)/EUROPA (*European Understanding for Research Organization, Programmes and Activities*), la OAEO puso en marcha proyectos que ayudaron a incrementar la confianza en la colaboración europea en el campo de la I+T de defensa.

Los trabajos originales de la OAEO, tendentes a la creación de una EAA, tuvieron un nuevo impulso en noviembre de 1997 cuando los ministros de Defensa de la Organización decidieron, en su reunión de Erfurt (Alemania), lanzar un Plan Director en el que se definían las principales etapas previas a la creación de la Agencia que, sobre la base de los trabajos de un grupo de expertos, permitiría desarrollar las estructuras y las reglas que llevarían a los ministros de Defensa a tomar una decisión sobre el marco temporal para su puesta en funcionamiento. Finalmente tras la reunión de los ministros de Defensa en Roma el 16 de mayo de 2002, el grupo de expertos fue disuelto y las recomendaciones del Plan Director prácticamente olvidadas, sin ninguna voluntad política que promoviera el establecimiento de una EDA en el marco de la OAEO.

Paralelamente a la OAEO, otros intentos relacionados con la cooperación en el campo del armamento surgieron en la década de los años noventa.

-
- (2) El artículo 6 de la carta fundacional de la OAEO le asigna como objetivo: «...contribuir a la promoción y a la intensificación de la cooperación europea en el campo del armamento, al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y a la creación de un mercado europeo de equipos de defensa de acuerdo a las orientaciones decididas en el seno de la OAEO.»
- (3) El artículo 7 de la Carta Fundacional de la OAEO establecía las siguientes funciones:
- a) Actividades de investigación y tecnología en el campo de la defensa.
 - b) Adquisición de equipos de defensa.
 - c) Estudios.
 - d) Gestión de bienes e instalaciones.
 - e) Otras funciones necesarias para la realización de los objetivos de la Organización.

No obstante, es necesario señalar que dichos intentos fueron lanzados por grupos de países, nunca por el conjunto de todos los miembros de la OAEO y en ningún caso lo fueron con la idea integradora del objetivo y diferentes funciones detallados en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundacional de la OAEO.

El primero de esos intentos paralelos surge en 1996 con la firma de un MoU entre Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido por el que se creaba la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), pero que ni nacía como órgano subsidiario de la UEO, ni se enmarcaba en el seno de la instituciones de la Unión Europea, ni abarcaba los asuntos de defensa de una manera integral. Por tratarse de una Convención Intergubernamental, la OCCAR tuvo que sufrir un largo proceso –desde el 9 de septiembre de 1998 hasta enero de 2001– hasta que fue ratificada por todos los parlamentos de los países miembros y con ello pudo obtener su personalidad jurídica.

La OCCAR poseía potencial suficiente como para haber podido convertirse en un futuro en la EAA (4). Sin embargo, hasta la fecha, sus actividades se han desarrollado casi con exclusividad en el campo de la gestión de programas de equipos para la defensa, aunque, eso sí es justo reconocerlo, con procedimientos y métodos de trabajo que en principio podrían catalogarse de innovadores en el campo de la cooperación en armamento.

Aparte de los equipos transnacionales de proyecto para la gestión de los diferentes programas y sus prolíficos Procedimientos Operativos de Ges-

(4) El artículo 8 de la Convención de la OCCAR incluye las siguientes tareas:

- a) Gestión de programas en cooperación tanto en curso como futuros, incluida la gestión de configuración y el apoyo en servicio, así como las actividades de investigación.
- b) Gestión de los programas nacionales que les sean encomendados por los Estados miembros.
- c) Elaboración de especificaciones técnicas conjuntas y para el desarrollo y la adquisición de equipo definidos en común.
- d) Coordinación y planificación de actividades de investigación conjuntas así como los estudios de soluciones técnicas que respondan a las necesidades operativas futuras en estrecha colaboración con los Estados Mayores de los países involucrados.
- e) Coordinación de decisiones nacionales relativas a la base industrial común y a las tecnologías comunes.
- f) Coordinación de inversiones y de utilización de centros de ensayo.

tión (OMP), quizás el aspecto más revolucionario sea el de la interpretación de la noción del «justo retorno» (reparto de trabajos igual a reparto de costes) calculado sobre la base de la globalidad, es decir, no programa a programa, sino multiprograma y plurianual.

La OCCAR –en estos momentos con Bélgica y España incorporadas como miembros– y con un importante Programa, el A-400M, en su cartera de clientes, intenta encontrar su propio futuro. Sin embargo, la tendencia de los presupuestos de Defensa de los países europeos, en el mejor de los casos asociada a crecimientos ligados al diferencial de inflación, así como el efecto de los elevados compromisos financieros a los que muchos países tienen que hacer frente en los próximos 10 a 15 años como consecuencia de los grandes programas de armamento de los últimos años, hacen difícil el lanzamiento de nuevos grandes programas en Europa.

Otro de los intentos que podemos considerar precursores de la EDA, aunque también lanzado al margen de la Unión Europea, más limitado en cuanto a sus objetivos y sólo por seis países, es la denominada Carta de Intenciones (Lol). Los ministros de Defensa de los considerados mayores productores europeos de armamento: Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia firmaban, en julio de 1998, dicha Carta que ponía sobre la mesa el objetivo de establecer un marco cooperativo que facilitara la reestructuración de las industrias de defensa europeas. Desde esa fecha, aunque ha habido algunos intentos de aproximación por parte de otros países de la Unión Europea, no se ha producido modificación alguna en cuanto al número de miembros.

Las negociaciones llevadas a cabo sobre la base de la Lol llevaron al Acuerdo-Marco (FA), firmado en el año 2000, relativo a las medidas para facilitar la reestructuración de la industria de defensa europea y que dado su carácter de tratado, jurídicamente vinculante, hubo que esperar hasta julio de 2003 para ver finalizado su proceso de ratificación por los parlamentos de los seis países.

La Lol, como normalmente se la conoce en los ámbitos europeos, ha alcanzado ciertos acuerdos de aplicación en las seis áreas que, relacionadas con la reestructuración de la industria de defensa, se recogen en el artículo 1 del FA.

La Lol/FA se encuentra aún en estado operativo y mantiene sus grupos de trabajo tratando de encontrar nuevos horizontes y replanteándose su exis-

tencia a la luz de los acontecimientos habidos en Europa principalmente la aparición de la EDA. En cualquier caso, la Lol/FA nunca nació con la intención de crear estructuras permanentes, lo que sin duda supone una cierta limitación al desarrollo de sus actividades desde un punto de vista temporal (5).

Hoy en día, la Lol/FA colabora con la EDA, de forma lenta pero progresiva, en aquellos aspectos que le son comunes. Es en el área de la «Armonización de requisitos militares» donde los países Lol han comenzado a proponer, por ejemplo, acuerdos en Objetivos Comunes de Estado Mayor (CST) que, mediante su transmisión a la EDA, puedan alcanzar una masa crítica de participantes que permita su conversión en programas de armamento. La EDA también mira con atención los posibles avances en otras áreas como puede ser la de la «Seguridad del aprovisionamiento» donde el Código de Conducta, aún en fase de aprobación por los seis países Lol, pudiera ser una referencia transferible al conjunto de los Estados miembros participantes de la Agencia.

El futuro de la Lol/FA pasa en la actualidad por un proceso de revitalización que sin lugar a dudas deberá tener en cuenta la realidad actual de la existencia de la EDA. Ésta, como se detalla posteriormente, desarrolla unas funciones y tiene una serie de objetivos que de hecho coinciden con los de la Lol por lo que existe el riesgo de duplicidades innecesarias. No obstante es preciso tener en cuenta el hecho de que los seis países Lol siguen constituyendo, hoy por hoy, el grupo que representa el grueso de la defensa europea en términos de presupuesto de Defensa, industria de defensa, inversión en tecnología de defensa o tropas desplegadas en operaciones de la PESD.

La figura 1, p. 28, muestra algunos de los hitos más importantes habidos en la última década relacionada con la construcción de la Europa de la Defensa.

(5) Las seis áreas en las que la Lol/FA ha venido trabajando desde el año 2003 son las siguientes:

1. Seguridad del aprovisionamiento.
2. Procedimientos de transferencia y exportación.
3. Seguridad de la información clasificada.
4. Desarrollo de las actividades de I+T.
5. Tratamiento de la información técnica.
6. Armonización de requisitos militares.

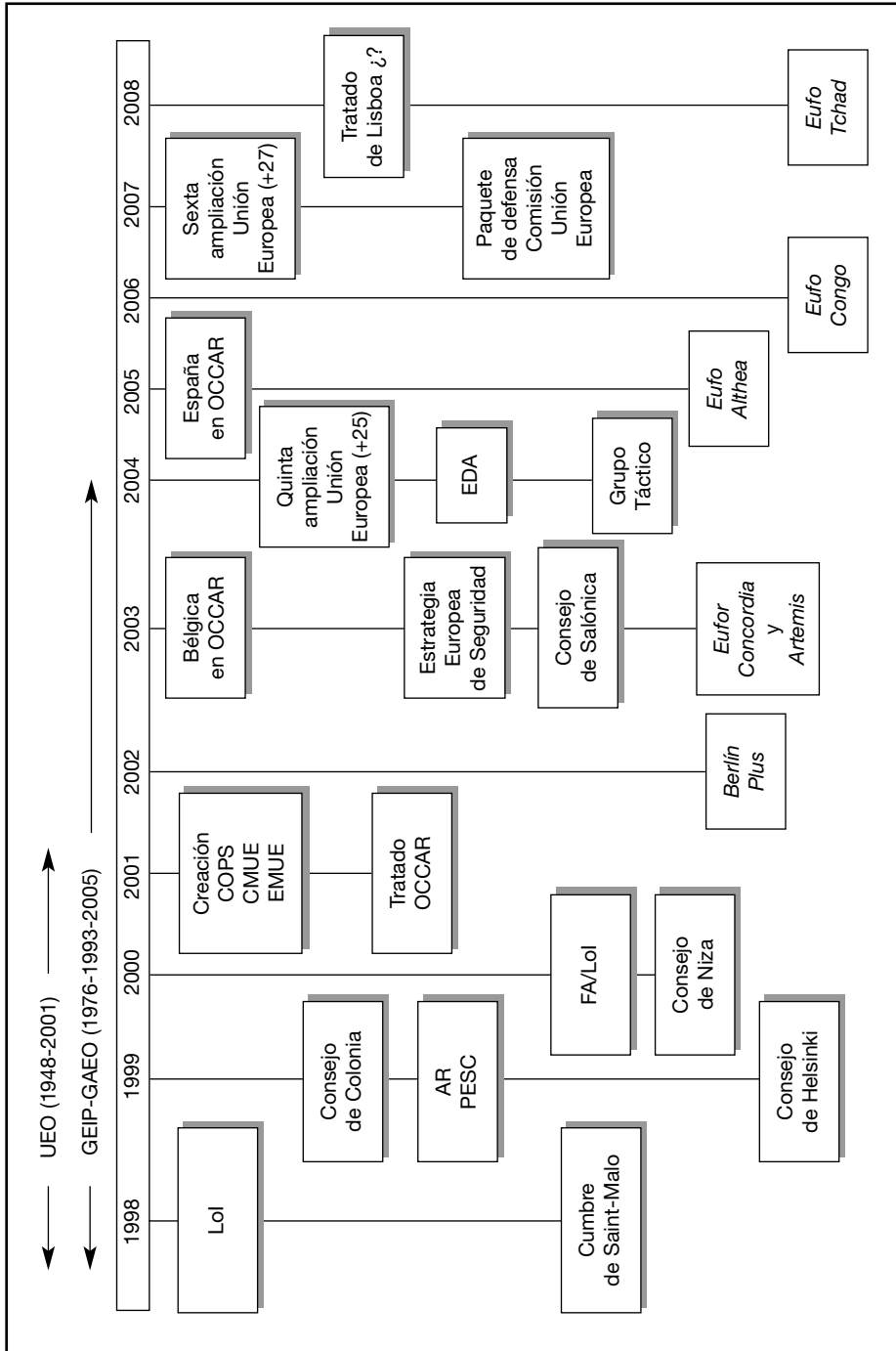


Figura 1.- La construcción de la Europa de la Defensa.

La EDA en el marco del desarrollo de la PESD

A pesar de que la EDA figuraba ya como tal en el proyecto de Tratado para una Constitución Europea (6), los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, en el Consejo de Salónica celebrado los días 19 y 20 de junio de 2003, decidieron acelerar el proceso de creación de la Agencia. Es en esa fecha y con gran acierto por su parte cuando desligaron la creación de la Agencia de la futura Constitución en donde se acordó que:

«Los organismos pertinentes del Consejo tomarán las acciones necesarias conducentes a la creación, a lo largo del año 2004, de una agencia de carácter intergubernamental en el campo del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento».

Más tarde (7), el Consejo de la Unión Europea decidió la creación de un Equipo de Establecimiento de la Agencia, AET (*Agency Establishment Team*) dependiente de la Secretaría General del Consejo, al que se le asignó la misión de preparar las condiciones necesarias para el funcionamiento de una agencia operativa en los campos del desarrollo de capacidades, la investigación, la adquisición y el armamento, con un calendario muy exigente. Comenzando su funcionamiento en enero de 2004, el AET debía presentar propuestas concretas a un grupo especialmente creado al efecto, dependiente del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y del COPS, a finales de abril de 2004.

Finalmente, por la JA del Consejo (2004/551/PESC) de 12 julio de 2004, incluso antes de esperar a que se desarrollara por completo el proceso de ratificación del Tratado de la Constitución Europea, se adoptó por unanimidad la creación de una Agencia:

«...en el campo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (la EDA) que actuará bajo la autoridad

(6) En su artículo I-41: «Disposiciones particulares relativas a la PESD» se establecía que: «Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (EDA), para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.»

(7) Decisión 2003/834/EC de 17 de noviembre.

del Consejo en apoyo de la PESC y de la PESD bajo el marco institucional de la Unión Europea.»

Esta decisión resultó de hecho estratégica en la práctica, ya que no sólo permitió que la Agencia comenzara su andadura en el año 2004, sino que al no supeditar su creación a la aprobación de la Constitución Europea, se evitó el impacto negativo que pudiera haber tenido sobre su lanzamiento el rechazo de Francia y los Países Bajos surgido durante el proceso de ratificación del Tratado.

La aparición de la Agencia, cuya sede se encuentra en Bruselas, no afecta a las competencias de las instancias preparatorias y consultivas del Consejo, concretamente las del COREPER, en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Tampoco afecta a las competencias del COPS y las del CMUE. No obstante es obvia la necesidad de una relación fluida con estas instituciones así como con otros organismos de la Unión Europea como puedan ser la Comisión y el Parlamento Europeo. La figura 2 muestra este entramado institucional en el que también se incluyen el EMUE, El

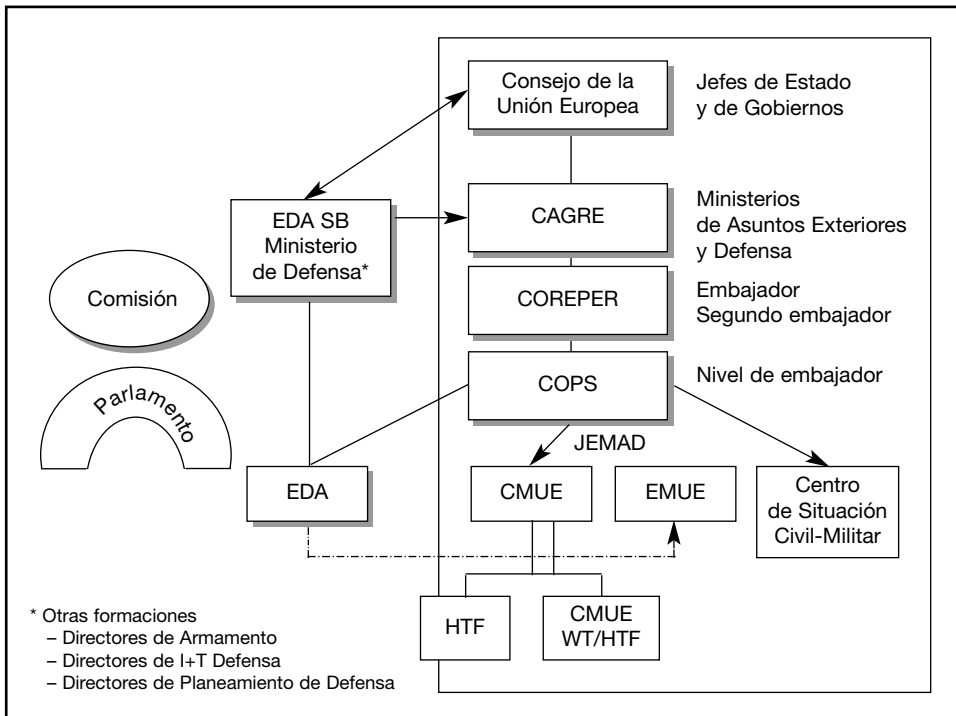


Figura 2.- El entramado institucional.

Grupo de Trabajo del CMUE y el Grupo especial *ad hoc* dedicado al *Headline Goal* por sus obvias implicaciones con el trabajo diario de la EDA.

La EDA, cuya participación está abierta a todos los Estados miembros de la Unión Europea, se compone en la actualidad de 26 pMS, es decir todos los de la Unión Europea menos Dinamarca que, de conformidad con el artículo 6 de su Protocolo de Adhesión al Tratado de la Unión Europea y al TCE, no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa.

La EDA: las capacidades militares como objetivo

La EDA que actúa bajo la autoridad del Consejo, tiene la misión de:

«Apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro.»

No obstante, en la JA que establece su creación se indica igualmente que no por ello quedan afectadas las competencias de los pMS en materia de defensa.

Son por tanto las capacidades, o mejor dicho, el análisis, identificación y propuesta de mantenimiento o adquisición de las capacidades militares necesarias para apoyar a la PESD, la razón de ser de la Agencia. La JA no deja lugar a dudas al respecto:

«La estrategia europea de seguridad y defensa adoptada por el Consejo Europeo reconoce que la creación de una Agencia de Defensa constituye un elemento importante para el desarrollo de medios militares europeos más flexibles y eficaces.»

Sin embargo, en la gestación de la EDA siempre se tuvo en cuenta una perspectiva amplia de los asuntos de defensa. Por ello, los Estados miembros reconocieron que no sólo se trataba de trabajar para dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades militares que demandan hoy en día o las que, en función de las nuevas amenazas, las Fuerzas Armadas demandarán en un futuro, sino también de profundizar en otras áreas igualmente necesarias que permitan un tratamiento integrado de los asuntos de defensa. Es decir, que promuevan la cooperación en armamento, la investigación conjunta en tecnologías de la defensa y permitan, en el marco de un mercado de defensa europeo no fragmentado como el

actual, el desarrollo de una fuerte base tecnológica e industrial de la defensa. Todo ello con el fin de proporcionar las capacidades militares requeridas de una forma eficiente; es decir, tecnológicamente adecuadas y económicamente viables. Y por qué no, con un cierto grado de autonomía. En este contexto y en el desempeño de sus funciones y cometidos, las principales áreas de trabajo para las que fue creada la Agencia, son las siguientes:

1. Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis. En particular, mediante la determinación, en asociación con las instancias del Consejo y utilizando el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), de las futuras necesidades en cuanto a capacidades de defensa de la Unión Europea.
2. Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento. En concreto mediante el fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación y la promoción de unos procedimientos de adquisición y contratación eficientes basados en la definición y difusión de mejores prácticas.
3. Creación de un mercado europeo de equipos para la defensa y fortalecimiento de la EDTIB. En particular mediante el desarrollo de políticas y estrategias adecuadas –en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria– que permitan luchar contra la fragmentación existente, que mejoren la competitividad de la industria de defensa europea en el ámbito global y disminuyan la dependencia europea de fuentes externas para aquellas capacidades industriales que se consideren clave de acuerdo con el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) y las tecnologías de defensa definidas como fundamentales desde el punto de vista de su preservación o desarrollo en Europa.
4. Aumento de la eficacia de la I+T europea de defensa. Entre otras iniciativas, se fomentará una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos y aprovechando la experiencia del GAEO y de la OAEO. Igualmente se desarrollará la necesaria colaboración con la Comisión de la Unión Europea para conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación de carácter dual que puedan beneficiar tanto en su aspecto civil y de seguridad como de defensa.

El órgano de decisión de la EDA es una Junta Directiva (SB) compuesta por un representante de cada pMS así como de un representante de la Comisión de la Unión Europea, este último sin derecho a voto. El nivel de la SB es el de ministros de Defensa lo que añade, por su nivel político, un aspecto fundamental a sus decisiones.

El director de la Agencia y a la vez presidente de la SB, es el SG/AR de la PESC, actualmente Javier Solana Madariaga. En este formato la SB se reúne como regla general dos veces al año coincidiendo con las reuniones de ministros de Defensa convocadas por la Presidencia de turno de la Unión Europea. Además ¿y éste es otro aspecto fundamental sobre el potencial operativo de la Agencia? en función de los asuntos a tratar, esta SB se reúne también en distintos formatos: Directores Nacionales de Armamento (DNA), directores de I+T y directores de política de defensa/responsables de planeamiento de los Estados Mayores de la Defensa. Estas formaciones de la SB también se reúnen con carácter general en dos ocasiones durante el calendario anual. Si tenemos en cuenta por un lado que todas ellas poseen el mismo nivel de decisión y eliminamos los periodos vacacionales, ello conlleva en la práctica una reunión mensual lo que implica a su vez un elevado nivel de seguimiento del programa de trabajo de la Agencia.

En lo que respecta al día a día, es la Junta de Gestión de la Agencia (AMB) formada por el director ejecutivo, sus dos adjuntos para Estrategia y Operaciones, los directores funcionales y el director de Servicios Corporativos, apoyados por la Unidad de Planes y Política y la de Medios de Comunicación, la que, sobre la base de las directrices recibidas de la SB, ejecuta y coordina el trabajo de la Agencia.

Existen además otros aspectos fundamentales asociados al funcionamiento de la EDA, como así se reconoce en la JA. La EDA tiene muy en cuenta la importancia de sus relaciones externas al entender que su función sólo puede ser desarrollada en un entorno de trabajo compartido con los principales actores de la defensa de Europa.

En primer lugar, una atención especial se da a las relaciones con la Comisión Europea que como ya se ha indicado anteriormente es miembro de la SB aunque sin derecho a voto. Aunque los asuntos de defensa siguen por el momento formando parte del segundo pilar de la Unión Europea, la Agencia recibió desde el principio el mandato de desarrollar las actividades necesarias que permitieran el intercambio de experiencias y asesoramiento en aquellos aspectos en que las actividades de la Comunidad afecten a las misiones de la Agencia y en que las actividades de la Agencia guarden relación con las de la Comunidad. Tras tres años de funcionamiento de la EDA los ejemplos en este campo son múltiples. Sirvan como muestra las estrechas relaciones en los temas asociados a las iniciativas de la EDA y de la Comisión para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa o los intercambios y cooperaciones relaciona-

dos con tecnologías de doble uso, civil y militar, en el marco del Programa Europeo de Investigación y Seguridad (ESRP) de la Comisión de la Unión Europea.

Asimismo la Agencia reconoce la conveniencia de suscribir acuerdos, si así se estima oportuno por la SB, con terceros Estados, organizaciones y entidades con el fin de contribuir al cumplimiento de sus misiones. El primer acuerdo administrativo fue firmado con Noruega, no Estado miembro de la Unión Europea, que ya participa en proyectos concretos de la Agencia. El último su adhesión al Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la competencia en las adquisiciones de defensa del que se expone en el capítulo quinto, p. 181, de esta *Monografía*. Prioridad respecto de otras organizaciones se concedió desde el principio al GAEO cuyas actividades fueron finalmente transferidas a la EDA en 2005.

La Agencia tiene igualmente el mandato de establecer relaciones con los elementos pertinentes de la OCCAR y el FA relativo a la Lol a fin de incorporar o asimilar sus principios y prácticas en el momento oportuno, según corresponda y de mutuo acuerdo. Estas relaciones vienen desarrollándose prácticamente desde el principio y continúan formando parte de los programas de trabajo anuales de la EDA.

Otra de las organizaciones que obviamente se mencionan en la JA es la OTAN para la que se insta a la Agencia a mantener una transparencia recíproca y un desarrollo coherente en lo que se refiere a capacidades conformes al CDM. Por el momento es en el área de capacidades en donde se mantienen reuniones conjuntas y periódicas entre la EDA y la OTAN.

A lo largo de sus tres años de existencia, la EDA ha desarrollado también estrechas relaciones con otros importantes actores de la defensa en Europa como es la Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa (ASD) así como con las asociaciones nacionales de industrias de defensa que se consideran fundamentales para el desarrollo de los cometidos de la Agencia y muy en particular para las estrategias e iniciativas relacionadas con el mercado y la industria de defensa.

Por último, es necesario destacar los múltiples lazos de unión que se han venido generando desde su creación entre la Agencia y las instituciones académicas y *think-tanks* europeos. La asistencia a seminarios y conferencias por parte de personal de la EDA, desde su director ejecutivo hasta sus oficiales junior, contribuye y seguirá contribuyendo tanto a la difusión de la PESD como al conocimiento de los trabajos e iniciativas de la EDA,

más allá del marco estrictamente relacionado con los Ministerios de Defensa o las industrias o asociaciones de defensa.

La relación con la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) y la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), ambas del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), es un claro y fructífero ejemplo de ello que es necesario continuar e incluso profundizar mediante la organización de seminarios relacionados con aspectos concretos de las cuatro áreas funcionales de la EDA que contribuyan a enriquecer la «cultura de Defensa» y también a mejorar la eficacia del trabajo de la EDA.

Para facilitar al máximo su labor, la Agencia está dotada asimismo de personalidad jurídica con capacidad para celebrar contratos con entidades u organismos públicos o privados, así como para poder adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles.

Los activos de la EDA

Para hacer frente a la función y cometidos que hemos citado anteriormente. La SB aprobó en noviembre de 2004 su estructura orgánica. Esta estructura aún permanece con la sola modificación, desde enero de 2007, de que el puesto de adjunto al director, que existió hasta enero de 2008, pasó a dividirse en dos. Un adjunto al director ejecutivo para estrategia –más orientado hacia el exterior de la Agencia– y un adjunto al director ejecutivo para operaciones, más enfocado a los asuntos internos. La figura 3, p. 36, muestra la estructura actual.

Igualmente aprobó una plantilla de personal que muy ligeramente ha venido siendo incrementada con ocasión de la aprobación de los presupuestos anuales hasta alcanzar los 100 efectivos actuales y sujeta a posibles incrementos en el futuro.

La Agencia empezó a caminar en julio de 2004, como ya se ha citado anteriormente, pero tan sólo con su director ejecutivo y su adjunto nombrados e incorporados a las limitadas y provisionales dependencias de la Agencia localizadas en el edificio del Consejo en donde permaneció hasta julio de 2005.

Los últimos meses de 2004 se dedicaron al proceso de selección de lo que podíamos denominar un primer equipo de pioneros formado por los directores funcionales y sus adjuntos y un muy limitado número de perso-

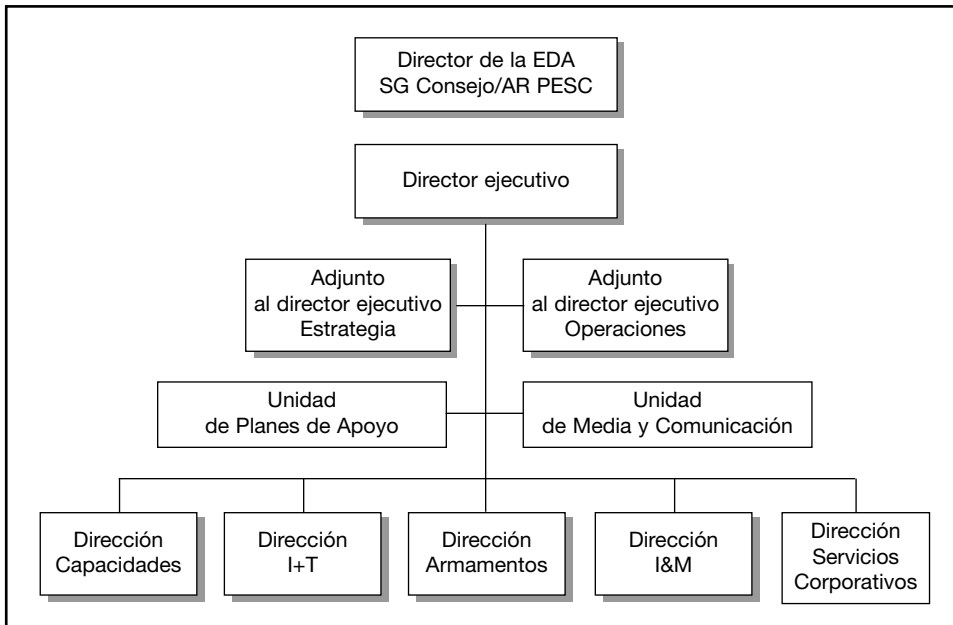


Figura 3.– Estructura de la EDA.

nal administrativo. Tras ello, la primera tarea de este reducido grupo de pioneros, del que tuve el honor de formar parte, fue iniciar el proceso de selección del resto de personal de la Agencia que no se dio por finalizado hasta prácticamente el verano de 2005. Un proceso de selección que resultó ciertamente complicado no sólo por la gran cantidad de candidatos presentados por los Estados miembros participantes, sino por el problema añadido de la distribución geográfica de los puestos de trabajo y el objetivo ideal de obtener una representación lo más equilibrada posible entre dichos pMS.

El proceso de selección de personal de la Agencia puede calificarse de «revolucionario» si se compara con los procesos tradicionales de otras agencias internacionales. En el reclutamiento de la EDA no se sigue la regla de una cuota previamente asignada para cada país. Tampoco se ajusta al modelo de *on the job training* que permita entrar en la Agencia sin experiencia internacional a fin de adquirirla en ella. Y esto es aplicable incluso a puestos que no son de alto nivel. Por el contrario, la selección para cada uno de los puestos de trabajo de las áreas operativas y de servicios corporativos, está sujeta a la competencia y especialización pertinentes y a procedimientos equitativos y transparentes. Por otra parte la

operatividad se exige desde prácticamente los comienzos en el puesto de trabajo. Obviamente, en una organización de carácter internacional como la EDA no se puede olvidar que el factor de distribución geográfica entre candidatos de los Estados miembros, tiene, a igualdad de competencia entre los candidatos, su peso específico. Esas fueron las reglas de juego comúnmente aceptadas por todos al aprobar la JA de creación de la Agencia.

Actualmente la Agencia ha alcanzado el punto de reemplazo para parte del personal que ha cumplido su contrato básico de tres años. En principio, los contratos básicos tanto para los Agentes Temporales (TA) como para los Expertos Nacionales Cedidos (SNE) por los Estados miembros participantes es de tres años pudiendo ser modificados hasta un máximo de seis años para los TA y cinco para los SNE.

La fórmula dual de contratación de personal (8), elegida en un principio tanto por su impacto en el presupuesto de la Agencia (los SNE no forman parte de su presupuesto administrativo) como por la conveniencia de mantener los lazos con las capitales a través de estos expertos cedidos, no ha sido todo lo exitosa que se esperaba dado que los pMS, en muchos casos por razones presupuestarias, no han enviado candidatos, con lo que la competencia ha sido muy escasa ante el bajo número de solicitudes recibidas.

Como resultado de esta primera rotación ya se está produciendo un nuevo mapa de distribución geográfica de su personal, empezando por el Comité Ejecutivo de la AMB. Igualmente se está produciendo una revisión de la distribución entre puestos TA y puestos SNE.

Existe en la actualidad una cierta incongruencia en este aspecto de los TA frente a los SNE. Por una parte, el mantenimiento de un techo para el número de TA supone evitar incrementos del presupuesto de la Agencia ya que los SNE básicamente son responsabilidad financiera de los respectivos Estados miembros participantes que los envían. Por otra parte la realidad es que el número de candidatos enviados por los Estados miembros participantes para puestos catalogados como SNE, es ciertamente

(8) La diferencia principal entre ambos tipos de contratos de personal estriba básicamente en la dependencia administrativa. Mientras que los TA dependen de la Agencia, los SNE dependen de sus Ministerios de Defensa lo que lleva asociado diferentes aspectos relacionados con sus salarios o privilegios e inmunidades. No obstante, en ambos casos la dependencia funcional es del director ejecutivo de la Agencia.

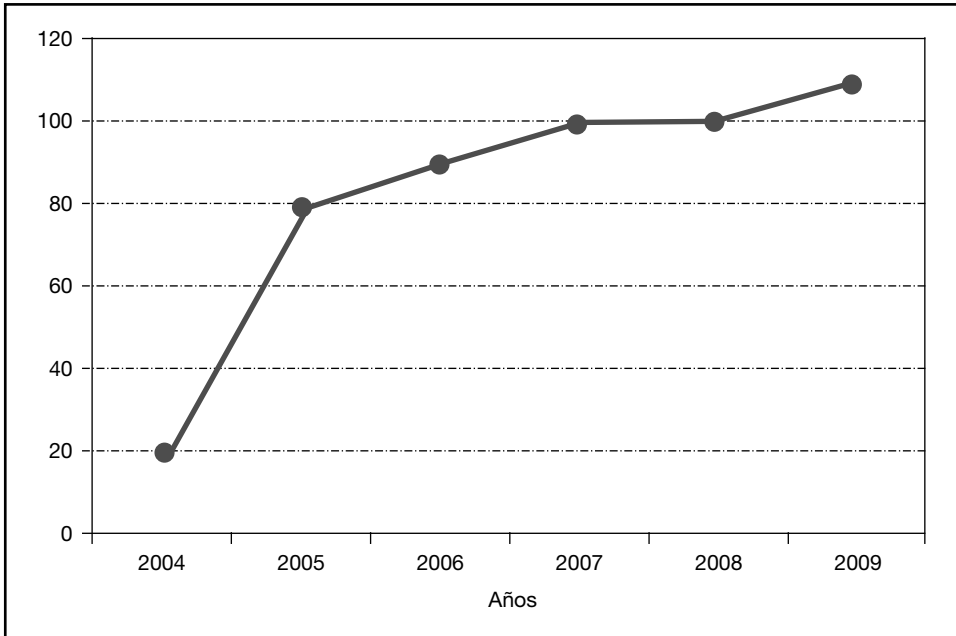


Figura 4.– Evolución del personal de la EDA.

muy reducido lo que dificulta y demora en muchas ocasiones los procesos de reclutamiento. Las implicaciones negativas que ello tiene para el normal funcionamiento de la respectiva Dirección en la que se enclava el puesto de trabajo del SNE son obvias.

La evolución del personal desde un punto de vista cuantitativo se muestra en la figura 4. Con excepción del importante crecimiento habido entre los años 2004 y 2005 consecuencia del proceso inicial de reclutamiento que se desarrolló hasta prácticamente el verano de 2005, las variaciones en el número de personal hasta el momento no han sido significativas. Está previsto que para el año 2009 se apruebe un número total de 109. La tendencia en el futuro dependerá de muchos factores pero parece lógico pensar que un mayor espectro de las funciones que vayan siendo asignadas a la EDA demandará también un aumento paralelo en el número de su personal.

La Agencia, al igual que otras instituciones europeas, posee una fórmula, los denominados *stagiaire*, por la que se permite el envío de personal en prácticas durante un tiempo determinado y no mayor de un año. Esta medida ayuda muy particularmente a los nuevos Estados miembros de la

Unión Europea en su periodo de ajuste y adaptación a las normas, reglas y costumbres de la Unión así como para la adquisición de la experiencia necesaria en el trabajo en organizaciones internacionales.

La creación de la Agencia ha tenido también, sin lugar a dudas, importantes impactos en las estructuras de los Ministerios de Defensa y por lo tanto en su personal. En el momento actual y con el fin de dar la mayor fluidez a las comunicaciones Agencia/pMS, existen cuatro puntos de contacto principales con independencia de los que han surgido y puedan surgir para temas y proyectos específicos.

En primer lugar el Punto de Contacto (PoC) Central. Todos los aspectos de alto nivel relacionados con el trabajo de la Agencia son canalizados a través de este PoC. Ello por supuesto no afecta a las relaciones directas que para determinados asuntos de muy alto nivel se mantienen entre el director de la Agencia –es decir el AR para la PESC y SG del Consejo de la Unión Europea– y los ministros de Defensa de los países participantes en la Agencia.

A este Punto Central hay que añadir un PoC para cada una de las áreas funcionales de la Agencia, con la excepción de la Dirección de Armamentos y la Dirección de Industria y Mercado de Defensa que se engloban en un solo PoC. Es decir, se requiere de los Estados miembros un PoC de capacidades, un PoC del área de I+T y un PoC en el área de los DNA. Además es necesario nominar un adjunto al PoC Central. Por otra parte los países mantienen un PoC con la Agencia de entre su personal permanente en Bruselas. En este caso se trata de personal de las representaciones permanentes de los pMS ante la Unión Europea. Se trata de un entramado ciertamente importante con obvias ramificaciones e implicaciones en los respectivos Ministerios de Defensa.

Además del personal, otro activo importante para la EDA son, como es lógico, sus presupuestos. Por un lado es necesario resaltar la lenta evolución al alza de los mismos sobre todo si los comparamos con el incremento del programa de trabajo de la Agencia en los tres últimos años. La resistencia de los pMS a incrementar los fondos que se conceden a la Agencia en el marco de su presupuesto operativo es manifiesta aún cuando los importes de los que hablamos son ciertamente poco significativos al lado de los presupuestos de otras organizaciones o agencias relacionadas con la defensa. El presupuesto operativo es el que se utiliza para realizar estudios o análisis conducentes a apoyar las propuestas e iniciativas gestionadas por el reducido tamaño de sus recursos humanos. Estos últi-

mos tampoco han sido objeto de grandes variaciones desde que la Agencia alcanzó total capacidad operativa en julio de 2005. Esto ha supuesto a su vez escasas variaciones en el presupuesto administrativo que sirve para hacer frente a los gastos de gestión de la Agencia (gastos de funcionamiento más gastos de personal básicamente).

La figura 5 muestra la evolución del presupuesto de la Agencia. El presupuesto previsto para el año 2009 rondará los 30 millones de euros. No obstante, si bien este presupuesto no resulta relevante por su cuantía, es necesario señalar que la Agencia no dispone por el momento de presupuestos de adquisición ya que no gestiona programas multinacionales para la obtención de material de defensa. Además, la Agencia gestiona proyectos *ad hoc* de geometría variable (donde sólo un grupo de pMS colaboran y contribuyen desde el punto de vista financiero) principalmente en el área de I+T lo que supone por otra parte una carga de trabajo añadida que es necesario tener en cuenta.

Las contribuciones de los pMS destinadas a financiar el presupuesto general de la EDA (operativo más administrativo) se efectúan teniendo en cuenta una clave de reparto basada en el producto nacional bruto. Esta clave confirma la regla no escrita del 20/80. Es decir que el 20% de los pMS –los cinco mayores contribuyentes, por este orden, son: Alemania,

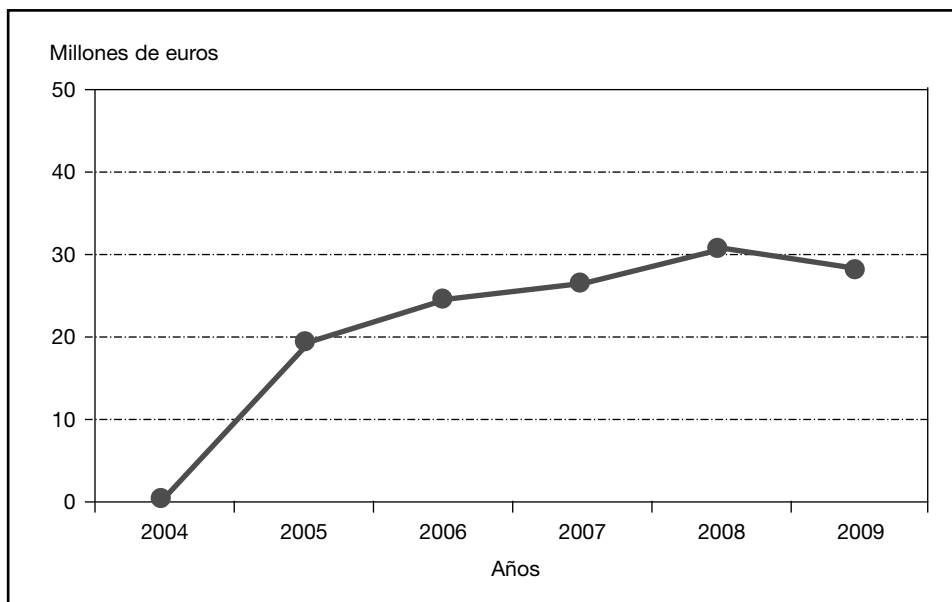


Figura 5.- Evolución del presupuesto de la EDA.

Reino Unido, Francia, Italia y España– contribuyen aproximadamente al 80% del presupuesto de la Agencia.

La EDA: un programa de trabajo en evolución

La Agencia, incluso antes de completar su proceso de selección de personal, alcanzó oficialmente su capacidad operativa el 1 de enero de 2005. Desde entonces su programa de trabajo ha ido evolucionando en función tanto de los requisitos de los Estados miembros expresados a través de las distintas reuniones del SB y recogidos en los diferentes programas de trabajo anuales, como de las oportunidades que han ido surgiendo en función de necesidades puntuales.

Con los escasos recursos humanos disponibles en un principio, la Agencia recibió el 22 de noviembre de 2004, tras su aprobación por la SB reunida en formato de ministros de Defensa, su primer programa de trabajo, el relativo al 2005. Dicho programa incluía alcanzar la operatividad plena de la EDA entre cuyas tareas se encontraban la de su propio establecimiento definitivo, la toma de contacto con sus interlocutores más importantes (Estados miembros, industria, comunidad de la Lol/FA, OCCAR, GAEO, etc.) y una apropiada divulgación (creación de su página *web*, difusión de sus informes de prensa a través de su propia oficina de medios de comunicación, etc.). Además debería coger los trenes que ya estaban en marcha relacionados con la política europea de defensa como eran el *Libro Verde* de la Comisión Europea sobre la adquisición de material de defensa en Europa, el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP) o la asimilación de los archivos y *know-how* adquirido por parte del GAEO de cara a su desaparición progresiva.

Además la SB asignó cuatro proyectos bandera (*Flagships*) a cada una de sus Direcciones Operativas: Mando, Control y Comunicaciones a la Dirección de Capacidades, Vehículos Aéreos de Combate no Tripulados (UAV) a la Dirección de Investigación y Tecnología, Vehículos Blindados de Combate (AFV) a la Dirección de Armamentos y el lanzamiento de iniciativas tendentes a la creación de un verdadero mercado europeo de defensa y al fortalecimiento de la EDTIB, asignado a la Dirección de Industria y Mercado de Defensa.

Con todo ese bagaje, el programa de trabajo de la Agencia se ha ido moldeando a lo largo de los tres últimos años y podemos decir que ha tomado forma a lo largo del año 2008. En este año se ha completado el lanza-

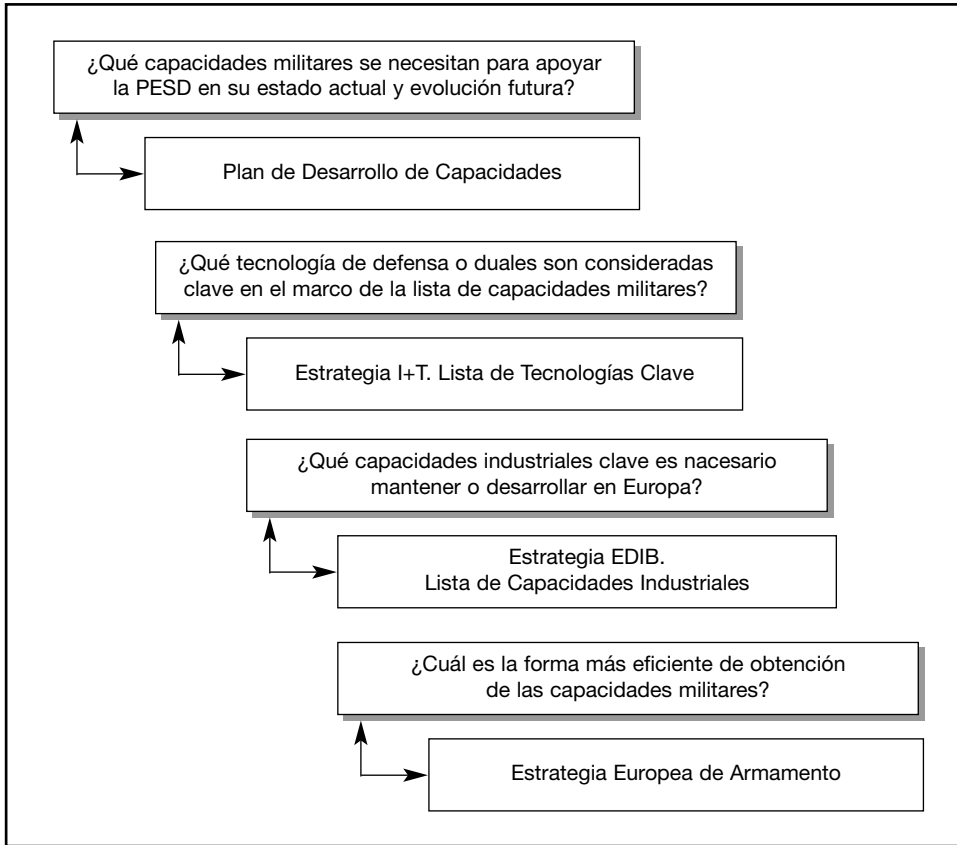


Figura 6.– El concepto funcional de la EDA.

miento de cuatro importantes instrumentos estratégicos: el CDP, la estrategia de I+T, la estrategia europea de cooperación en armamento y la estrategia para el fortalecimiento de una EDTIB, figura 6. Todas y cada una de ellas se analizan en los respectivos capítulos de esta *Monografía*.

La forma de trabajar de la Agencia se desarrolla de una manera integral y matricial en la que las capacidades de defensa a mantener o adquirir en Europa constituyen el motor de los proyectos e iniciativas a llevar a cabo en las otras áreas funcionales. Es decir en los campos de la I+T de la defensa, la cooperación en armamento, el mercado europeo de equipos de defensa y el fortalecimiento de la EDTIB. Todo ello sin dejar de reconocer la existencia de áreas de trabajo específicas en cada una de las cuatro áreas funcionales que no necesariamente deben y tienen por qué desarrollarse de una manera integrada y matricial, figura 7.

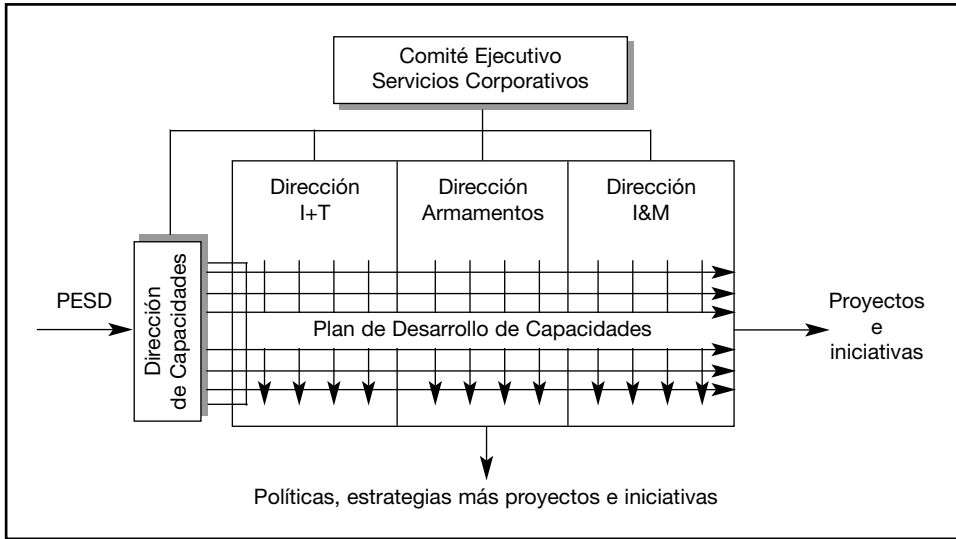


Figura 7.- Metodología matricial de trabajo.

En la metodología de trabajo de la Agencia se maneja también un concepto muy importante para su desarrollo y es el denominado de «geometría variable» por el que, si bien los proyectos que se lancen seguirán el principio del *opt-out*, es decir que se participa en ellos a no ser que se indique lo contrario y por tanto se opte por salirse, se reconoce que no todos ellos deben lanzarse «a 26» lo que podría suponer un freno para llevar adelante determinados proyectos. Los proyectos llevados a cabo principalmente en el área de I+T y de cooperación en armamento se enmarcan en este contexto.

La EDA: un valor añadido en el desarrollo de la PESD

Hoy en día, ningún país europeo por sí solo puede afrontar ni el mantenimiento ni la obtención de las capacidades militares que las amenazas del mundo actual requieren. Tampoco es posible sostener ni mantener la innovación de las bases tecnológicas e industriales sobre la base exclusiva de los presupuestos nacionales de Defensa. Esta afirmación es igualmente aplicable a aquellos pMS con mayor base industrial como puedan ser cualquiera de los seis países de la Lol. Y lo que es más importante, Europa, debido a la fragmentación existente tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, puede ir perdiendo capacidades tecno-

lógicas e industriales que la expongan a una absoluta dependencia de otros mercados. Las implicaciones en el campo de la seguridad de aprovisionamiento, tan importante en el mercado de la defensa, y por tanto las posibles consecuencias en las operaciones de la Unión Europea en el marco de la PESD, son evidentes.

La diferencia entre la EDA y los intentos habidos anteriormente, es que la EDA hace frente a su misión a través de un desarrollo integral de sus cometidos. Es una institución del Consejo que pretende desarrollar una política racional de defensa a escala europea empezando por lo más fundamental como es el análisis de sus capacidades militares. A partir de ahí trata de poner en común los hasta ahora mundos separados de la I+T, la cooperación, la industria y el mercado de defensa. Y es que las capacidades militares, la inversión adecuada en tecnologías asociadas a la defensa, la cooperación efectiva y eficaz en el diseño, desarrollo, producción y apoyo logístico de equipos para la defensa y una base tecnológica e industrial de la defensa fuerte, van estrechamente cogidas de la mano.

La EDA tiene sobre todo y por encima de todo un importante papel político aglutinador en el sentido de que actúa como integradora capaz de dar coherencia a los esfuerzos de los pMS para mejorar la defensa de Europa. Actúa como conciencia y catalizador de dichos esfuerzos y sirve igualmente como un excelente canal de comunicaciones capaz de transmitir las voluntades políticas de sus miembros. Los 26 gobiernos de la EDA gastan colectivamente unos 200.000 millones de euros en Defensa que, si bien supone aproximadamente el 50% del gasto de Estados Unidos, sobre el papel podría ser una cantidad suficiente para cubrir las necesidades de defensa europeas. Sin embargo, la realidad es que a pesar de unos considerables recursos financieros dedicados a la defensa, Europa carece de determinadas capacidades militares y de unas Fuerzas Armadas apropiadamente equipadas como lo demuestra el hecho de que un 70% de sus fuerzas terrestres no están todavía preparadas para desplegarse fuera de sus respectivos territorios nacionales.

La Agencia se presenta por tanto como un instrumento de la PESD que, aun no perteneciendo al primer pilar de la Unión, el de las políticas supranacionales, propone políticas y estrategias encaminadas a poner en común los asuntos de la defensa en el marco de las políticas intergubernamentales. Es decir sujeto a acuerdos que, sin ser legalmente vinculantes, comprometen políticamente a los Estados miembros participantes. Este marco parece por el momento el adecuado a fin de avanzar en la

construcción de la Europa de la defensa. Además de no ser legalmente posible de acuerdo con el actual Tratado de la Unión Europea y el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea, todavía se considera prematuro incluir a la Agencia en el marco de las políticas legales comunitarias emanadas desde arriba. Ninguno de esos dos aspectos está por supuesto reñido con las propuestas para una Cooperación Permanente Estructurada (PSC) recogida en el Tratado de Lisboa y cuya implantación sigue siendo preconizada por muchos expertos con independencia del futuro del citado Tratado, ahora en situación de *impass* tras el «no» irlandés a su ratificación.

La EDA está todavía en sus comienzos y como se ha expuesto anteriormente, es en este año de 2008 cuando se completará el proceso de lanzamiento de sus cuatro estrategias principales de trabajo. La implementación de las mismas necesitará de mucho tiempo y dedicación, no sólo por parte de la propia Agencia sino de los Ministerios de Defensa y otros actores de la defensa como son ASD y las asociaciones nacionales de industrias de defensa.

Lo que sí es cierto es que la Agencia ya ha alcanzado su reconocimiento como un actor central en el interesante proceso de construcción de la defensa en Europa. Como ya señaló en su día el propio director de la Agencia, el SG/AR Javier Solana:

«La necesidad de reforzar las capacidades militares europeas para poder hacer frente a nuestras aspiraciones, es más urgente que nunca. E igualmente la necesidad de responder mejor a los retos a los que nuestra industria de defensa se enfrenta. La EDA jugará un papel fundamental en este contexto.»

Anexo

Cronología de la defensa en el seno de la Unión Europea

La presente cronología, de carácter no exhaustivo, pretende recoger los hitos más significativos, habidos hasta hoy en día, en el largo proceso de construcción de la defensa en el seno de la Unión Europea. Para ello se toma como punto de partida el nacimiento de la Unión Europea como tal, es decir el Tratado de Maastricht, mediante el cual se modifican los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas (Tratado de París de 1951, los Tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986) y

en el que, por primera vez, se sobrepasaba el objetivo económico inicial de las Comunidades y se le da una vocación de carácter político. El sistema de cooperación intergubernamental, en el que se basan por el momento todos los acuerdos y avances en materia de PESC, se implanta precisamente a partir de Maastricht.

Año 1992

- 7 febrero: Firma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht por los entonces 12 Estados miembros (Unión Europea a 12). Por primera vez se dota a la Unión Europea de una política de seguridad. El artículo J.4 estipula que «la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común». Como anexo al Tratado se incluye una declaración de la UEO en la que se prevé entre otras medidas «una cooperación intensificada en materia de armamento que tiene por objetivo final la creación de una agencia europea de armamento.»
- 19 junio: Declaración de Petersberg. Se definen las *misiones Petersberg* por el Consejo de Ministros de la UEO que incluyen tres tipos: humanitarias o de rescate, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Diciembre: Transferencia a la UEO de las funciones del GEIP que había sido creado en el año 1976.

Año 1993

- Mayo: Creación del GAEO que reemplaza al GEIP.
- 1 noviembre: Entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Año 1995

- 1 enero: Cuarta ampliación de la Unión Europea con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia (Unión Europea a 15).
- 26 julio: Creación de un Grupo *ad hoc* sobre la Política de Armamento ante el COREPER en el marco del segundo pilar.

Año 1996

- 24 enero: Comunicación de la Comisión Europea. COM (96) 10. «Los retos de la industria europea de defensa; una contribución para la toma de acciones en el ámbito europeo.»
- 12 noviembre: Creación de la OCCAR por Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Se trata de una estructura transitoria que no está, por el momento, dotada de personalidad jurídica.
- 3 junio: Creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la OTAN. Se acuerda la cesión de estructuras y recursos OTAN para futuras misiones militares dirigidas por la UEO.
- 18/19 noviembre: Declaración de Ostende. Los ministros de Defensa del GAEO crean la OAEO como organismo subsidiario de la UEO y dotado de personalidad jurídica.

Año 1997

- 17 junio: Firma del Tratado de Ámsterdam. En él se incorporan las *misiones de Petersberg* a la PESC y se abre el camino para la integración de la UEO en la Unión Europea (artículo 17). Se crea la figura de SG/AR de la PESC. La declaración de la UEO anexa al Acta Final del Tratado hace referencia al estudio de una «cooperación reforzada en materia de armamento a fin de crear una agencia europea de armamentos». Se reconoce al GAEO como «la instancia europea en materia de armamento».
- 4 noviembre: Comunicación de la Comisión Europea. COM(97)583 «Implementando la estrategia de la Unión Europea sobre las industrias de defensa».
- 18 noviembre: Reunión de los ministros del GAEO en Erfurt. Se acuerda elaborar un plan director así como la creación de un grupo de expertos a fin de crear una agencia europea de armamento.

Año 1998

- 6 julio: Firma de la Lol en Farnborough por la que Alemania, España, Francia, Italia, el Reino Unido y Suecia se com-

prometen a facilitar la reestructuración transfronteriza de las industrias europeas de defensa.

- 9 septiembre: Firma de la Convención de la OCCAR con el objetivo de mejorar la gestión de los proyectos conjuntos en materia de armamento.
- 4 noviembre: Reunión informal de los ministros de Defensa en Viena. Por primera vez, en el marco institucional de la Unión Europea, los ministros de Defensa celebran un debate en materia de defensa.
- 17 noviembre: Los ministros del GAEO acuerdan en Roma que El Plan Director para la EAA será la base para el desarrollo posterior de dicha Agencia.
- 3/4 diciembre: Cumbre franco-británica de Saint-Malo. Declaración conjunta sobre la defensa europea que aboga por el establecimiento de recursos militares «autónomos y creíbles» en el seno de la Unión Europea. La Declaración de Saint-Malo es considerada desde entonces como la referencia en el lanzamiento de la PESD.

Año 1999

- 3/4 junio: Consejo Europeo de Colonia en el que se acuerda que:
- «La Unión Europea debe poseer una capacidad autónoma sostenida por fuerzas militares, disponer de los medios de decisión para ello y estar preparada para hacer frente a las crisis internacionales sin perjuicio de las acciones llevadas a cabo por la OTAN.»

Se nombra a Javier Solana como SG del Consejo de la Unión Europea y AR para la PESD.

Se hace referencia a la posibilidad de crear:

- Reuniones periódicas (o especiales) del Consejo de Asuntos Generales, en las que participarán cuando sea necesario los ministros de Defensa.
- Un órgano permanente situado en Bruselas COPS formado por representantes con conocimientos políticos y militares.

- Un CMUE integrado por representantes militares, que hará recomendaciones al COPS:
 - Un EMUE, que incluirá un Centro de Situación.
 - Otros recursos, como un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios sobre la Seguridad.

15 noviembre: Por primera vez se reúnen los ministros de Defensa y los de Asuntos Exteriores de la Unión Europea en Bruselas.

10/11 diciembre: Consejo Europeo de Helsinki en el que los gobiernos de los Estados miembros llegan a un acuerdo sobre el Objetivo Principal (*Headline Goal*) –despliegue de 60.000 hombres en un plazo de 60 días y duración de misión de un año– a alcanzar en 2003.

Se acuerda el establecimiento en el Consejo de nuevos órganos y estructuras de carácter político y militar que permitan a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para las operaciones PESD de la Unión Europea, respetando el marco institucional único.

Año 2000

27 julio: Firma del FA sobre la reestructuración de la industria europea de defensa en el seno de los seis países firmantes de la Lol.

20 noviembre: Conferencia de Compromiso de Capacidades en Bruselas. Se define el Objetivo Global de Capacidades y se elabora un Catálogo de Fuerzas.

6/12 diciembre: Consejo Europeo de Niza. Se acuerda establecer con carácter permanente el COPS, el CMUE y el EMUE.

Se aceptan las directrices relativas al establecimiento de las operaciones militares.

Año 2001

28 enero: Se dota a la OCCAR de capacidad jurídica.

30 enero: Decisión del Consejo (2001/78/PESC) de fecha 22 enero por la que se crea el COPS de la Unión Europea (DO L 27).

Decisión del Consejo (2001/79/PESC) de fecha 22 enero por la que se crea el CMUE (DO L 27).

Decisión del Consejo (2001/80/PESC) de fecha 22 enero por la que se crea el EMUE (DO L 27). (Modificada por la Decisión del Consejo 2005/395/PESC de DO L 132 de 26 mayo 2005).

26 febrero: Firma del Tratado de Niza que modifica el Tratado de la Unión Europea y los TCE.

15 mayo: Firma del MoU/EUROPA por los ministros de Defensa del GAEO para la cooperación en materia de investigación y tecnología de la defensa.

28 junio: La UEO pasa a tener un estatuto residual en Bruselas.

19/20 noviembre: Conferencia para la mejora de las capacidades militares.

14/15 diciembre: Consejo Europeo de Laeken. Puesta en marcha del ECAP. Se analiza la capacidad operativa inicial de la Unión Europea para llevar a cabo determinadas operaciones de gestión de crisis.

Año 2002

1 enero: Presidencia española de la Unión Europea.

Nace el Centro de Satélites de la Unión Europea (Torrejón de Ardoz) y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (París).

23/23 marzo: Reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea en Zaragoza.

22/28 mayo: Primer ejercicio de gestión de crisis de la Unión Europea.

16 julio: Presentación del Documento *Start 21* al presidente de la Comisión Europea por el Grupo Consultivo Aeroespacial. El documento contiene una «Revisión estratégica aeroespacial para el siglo XXI».

10 septiembre: En el seno de la Convención europea se crea el Grupo de Defensa presidido por el francés Michel Barnier.

- 17 septiembre: Publicación de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos.
- 16 diciembre: Declaración conjunta OTAN- Unión Europea sobre la PESD (*Berlín Plus*) por el que la Unión Europea tendrá acceso a los recursos de la OTAN para la gestión de crisis.

Informe final del Grupo de Defensa de la Convención Europea.

Año 2003

- 27 enero: Aprobación por los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea de la primera misión militar europea en la antigua República Yugoslava de Macedonia.
- 1 marzo: El Grupo de Trabajo del ECAP presenta su informe final.
- 11 marzo: Comunicación de la Comisión Europea COM (2003) 113 «Defensa Europea. Aspectos industriales y de mercado: Hacia una política europea de equipos de Defensa».
- 31 marzo: Inicio de la misión *Concordia*, primera misión de la Unión Europea en la antigua República Yugoslava de Macedonia en la que se utilizan estructuras y recursos de la OTAN según el acuerdo *Berlín Plus*.
- 12 junio: Lanzamiento de la operación *Artemis*, en la República Democrática del Congo, primera misión de la Unión Europea sin la OTAN, fuera del continente europeo.
- 19/20 junio: Consejo Europeo de Salónica. El SG/AR para la PESC, Javier Solana, presenta una versión preliminar de la Estrategia Europea de Seguridad. Igualmente se asigna a la presidencia italiana el papel de establecer los planes para la creación de una Agencia Europea en el ámbito del armamento.
- 18 julio: Presentación del proyecto de Tratado por el que se instituye la futura Constitución para Europa. El artículo 1-41, Disposiciones particulares relativas a la PESD, establece:

«Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capaci-

dades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, EDA.»

- 17 noviembre: El CAGRE acepta los principios que regulan la creación de una *Agencia* en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento.
- 12/13 diciembre: Consejo Europeo de Bruselas. En ella se adopta la versión final de la estrategia europea de seguridad fundada en el Documento Solana titulado «Una Europea segura en un mundo mejor».

Año 2004

- 28 enero: Nombramiento de Nick Witney como encargado de liderar el AET y comienzan los trabajos de dicho equipo. El capitán de navío Jesús Lúgaro es nombrado representante español en dicho equipo.
- 18 febrero: En la Cumbre de Berlín, Alemania, Francia y el Reino Unido proponen la creación de Agrupaciones Tácticas (*battlegroups*). (1.500 soldados capaces de desplegarse en lugares de crisis fuera del territorio europeo entre 5-10 días después de la aprobación de la misión por el Consejo y con una autosuficiencia logística de 30 días que puede hacerse extensible a 120 días).
- 23 febrero: Decisión del Consejo (5770/04) por el que se establece el mecanismo *Atenas* para la administración y financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea con implicaciones de carácter militar o de defensa.
- 15 marzo: Comunicación de la Comisión Europea por la que se recomienda el establecimiento de un programa de investigación y tecnología en el ámbito de la seguridad interna y de las misiones externas de la Unión Europea ESRP. Se aboga por la colaboración intergubernamental eficiente en el campo de la investigación y la tecnología civil-militar incluida la cooperación con la futura EDA en el campo de las capacidades, la investigación, las adquisiciones y el armamento.

- 31 marzo: Aprobación de la 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo:
«Sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y de servicios».
- 5/6 abril: Reunión informal de ministros de Defensa de la Unión Europea. Se aprueba el concepto de Agrupaciones Tácticas (*battlegroups*).
- 28 abril: Informe del AET así como presentación del borrador de la futura JA que recoge los estatutos de la EDA.
- 1 mayo: Quinta ampliación de la Unión Europea. Entrada de Polonia, República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, la República Eslovaca y Eslovenia, (Unión Europea a 25).
- 12 julio: JA del Consejo (2004/555/PESC) por la que se crea la EDA.
- 30 julio: Nombramiento del primer director ejecutivo de la Agencia, el británico Nick Witney que había dirigido el AET y de su adjunto el alemán Hilmar Linnenkamp, que también había participado en el AET.
- 14 octubre: Nombramiento de los cuatro primeros directores funcionales de la EDA. Candidatos de Bélgica, Francia, Italia y Suecia, ocupan por ese orden las Direcciones funcionales de Capacidades, I+T, Armamentos e Industria y Mercado de Defensa.
- 17 septiembre: Primera reunión de la SB de la EDA en formato de ministros de Defensa en Noordwijk (Países Bajos).
- 23 septiembre: Comunicación de la Comisión Europea COM (2004) 608 *Libro Verde de los contratos públicos de defensa*.
- 22 noviembre: Segunda reunión de la SB de la EDA en formato de ministros de Defensa en Bruselas. Se aprueba el presupuesto de la EDA para 2005 así como el primer programa de trabajo para dicho año.
- 2 diciembre: Lanzamiento de la operación militar *Eufor-Althea* en Bosnia-Herzegovina.

Año 2005

- 2 marzo: Primera reunión de la SB de la EDA en su formato de DNA. En ella se decide iniciar los trabajos conducentes a la creación de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa, EDEM (*European Defence Equipment Market*).
- 22 abril: Primera reunión de la SB de la EDA en su formato de directores de I+T de la defensa. En ella se decide la transferencia de las actividades de la GAEO a la EDA a lo largo de 2005.
- 2 mayo: JA del Consejo 2005/355/PESC por la que se establece la misión *EUSEC* de la República Popular del Congo de carácter cívico-militar para proporcionar asesoramiento y asistencia para la reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo.
- 21 junio: Primera reunión de la SB de la EDA en su formato de directores de capacidades militares/política de defensa.
- 18 julio: JA 2005/575/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2005, relativa a la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (DO L 194 de 26 de julio).
- JA del Consejo 2005/557/PESC por la que se establece la acción cívico-militar *Apoyo a AMIS II* para asistir a la misión de la Unión Africana en sus esfuerzos políticos, militares y de policía para hacer frente a la situación de la región de Darfur en Sudán.
- 21 noviembre: La SB de la EDA en su formato de ministros de Defensa aprueba el «Régimen Intergubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de defensa» junto a su «Código de Conducta para las adquisiciones de defensa». Se aprueba igualmente el presupuesto y el Programa de Trabajo de la EDA para 2006.
- 6 diciembre: La Comisión anuncia sus propuestas para la puesta en marcha de futuras iniciativas que tendrán como objetivo la mejora de la competición en el ámbito europeo de las adquisiciones de defensa. Entre otras, la Comisión emitirá en 2006 una Comunicación interpretativa sobre la deroga-

ción de las normas de mercado interior como consecuencia de la invocación por los Estados miembros del artículo 296 del TCE.

14 diciembre: Adjudicación del primer contrato de la EDA para la realización de un estudio sobre tecnologías asociadas a los vehículos aéreos no tripulados.

Año 2006

9 febrero: Primera conferencia anual organizada por la EDA sobre el tema «I+T de la defensa».

7 abril: Aprobación de las medidas accesorias para la implementación del «Código de Conducta para las adquisiciones de defensa» de la EDA así como la fecha de lanzamiento de su *Boletín Electrónico* que se establece para el 1 de julio de 2006. El Comité Ejecutivo de la ASD acuerda la firma con la EDA del Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro (CoBPSC) por el que sus miembros asociados se comprometen a implantar dicho Código en sus subcontrataciones cuando técnica y económicamente sea factible.

25 abril: España y Hungría deciden el *opt-out* del «Régimen Inter-gubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de defensa» y de su «Código de Conducta» hasta una fecha posterior a fin de ajustar su situación a nivel nacional a los principios del Código.

12 junio: Lanzamiento de la operación *EUSEC* de la República Popular del Congo en apoyo de la Misión de Naciones Unidas (MONUC) durante el proceso electoral en la República Democrática del Congo.

1 julio: Lanzamiento del Código de Conducta para la promoción de la competencia en las adquisiciones de defensa suscrito por todos los países participantes en la EDA menos España y Hungría.

20 septiembre: Acuerdo de la SB de la EDA en su formato de DNA sobre las «Características de la futura EDTIB. Igualmente se

aprueba un FA sobre la seguridad del aprovisionamiento en situaciones de crisis, emergencia o conflicto armado así como un acuerdo sobre seguridad de la información asociada a las adquisiciones de carácter clasificado entre los países subscriptores del Código de Conducta.

3 octubre: Con ocasión de la reunión de la SB de la EDA en su formato de ministros de Defensa se presenta en Levi (Finlandia) el Documento «Visión inicial a largo plazo de las capacidades y necesidades de la defensa europea».

13 noviembre: Se aprueba en la reunión de la SB de la EDA en formato de ministros de Defensa el primer programa conjunto en investigación y tecnología JIP (*Joint Investment Programme*) a fin de estudiar 18 tecnologías diferentes asociadas a cinco capacidades militares en el marco de la «Protección de la Fuerza». 19 países, incluido Noruega que no forma parte de la EDA pero que tiene un acuerdo administrativo de colaboración con ella, se unen al proyecto por un valor de 55 millones de euros.

7 diciembre: Comunicación Interpretativa de la Comisión de la Unión Europea COM (2006) 779 final sobre la «aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa».

14 diciembre: En la reunión de la SB de la EDA en su formato de directores de capacidades/planes de defensa, se acuerdan los principios que han de regir el CDP el cual, una vez finalizado, proporcionará una metodología sistemática y estructurada para el desarrollo de las capacidades militares requeridas para las operaciones militares en el marco de la PESD. Igualmente proporcionará las bases para el desarrollo de los planes y programas de los países miembros. El proceso involucrará a la propia EDA, a los Estados miembros, al CMUE, al EMUE y al Consejo de la Unión Europea.

Año 2007

1 enero: Sexta ampliación de la Unión Europea con la incorporación como Estados miembros de Bulgaria y Rumania. La Unión Europea a 27 se convierte en la tercera potencia demográfica

mundial con cerca de 500 millones de habitantes. En términos de defensa, con casi dos millones de profesionales de la milicia, gasta 201.000 millones de euros (2006), un 1,78% de su producto nacional bruto que a su vez representa el 25% del producto nacional bruto mundial.

- 1 febrero: Segunda conferencia anual de la EDA en Bruselas sobre el tema EDTIB. Los resultados de esta conferencia son tenidos en cuenta por la EDA para la redacción de la futura estrategia para el fortalecimiento de la EDTIB.
- 27 marzo: Lanzamiento de la segunda fase del *Boletín Electrónico* para las adquisiciones de defensa asociado al «Código de mejores prácticas en la cadena de suministro». A partir de ese momento, las industrias de defensa que se registren podrán publicar en dicho portal sus oportunidades de subcontratación mejorando con ello el acceso de las pequeñas y medianas empresas relacionadas con la defensa al mercado europeo.
- 14 mayo: La SB de la EDA en su reunión de ministros de Defensa acuerda el lanzamiento de la «Estrategia para la EDTIB» con el fin de fortalecer la industria de defensa europea como base del desarrollo de las capacidades militares.
- 24 mayo: Javier Solana anuncia el nombramiento del nuevo director ejecutivo de la Agencia, el alemán Alexander Weis que asumirá el cargo a partir del 1 de octubre de 2007. Tras el acuerdo de la SB, se anuncia que a partir del 1 de enero 2008, la EDA modificará su estructura pasando a tener dos adjuntos al director ejecutivo. Dichos cargos recaen, para el caso de adjunto para estrategia, en el que hasta esa fecha ejercía como director de Armamentos (italiano) y el de adjunto para operaciones en un oficial general polaco.
- 1 julio: España y Hungría se unen al Régimen Intergubernamental para la promoción de la competencia en el mercado de defensa europeo y a su Código de Conducta. Todos los países que acordaron los principios Código de Conducta en el año 2005 son ya suscriptores del mismo. Sólo Bulgaria y Rumania, que han pasado a formar parte de la Unión Europea en enero, permanecen fuera de él.

- 25 septiembre: Los DNA, en su reunión de la SB de la EDA, aprueban las cuatro hojas de ruta asociadas a la implantación de la «Estrategia para EDTIB» aprobada por los ministros de Defensa el 14 de mayo. Primer informe realizado por la EDA tras un año de implantación del «Régimen Intergubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de defensa», de sus «Código de Conducta» y «Código de mejores prácticas en la cadena de suministro» así como de su portal electrónico; el denominado EBB.
- 5 noviembre: Don Javier Solana, anuncia el nombramiento de los nuevos directores de Capacidades (británico) y de Armamentos (finlandés) que a partir del 1 de enero de 2008 sustituirán al belga e italiano que venían respectivamente ejerciendo sus cargos desde los comienzos de la Agencia.
- 19 noviembre: Los ministros de Defensa en su reunión de la SB de la EDA acuerdan el marco de referencia en el que deberá desarrollarse la «Estrategia de I+T» de la Agencia, qué tecnologías han de ser desarrolladas en apoyo de la PESD y cuáles son las iniciativas a tomar en esa dirección.
- 5 diciembre: Comunicación de la Comisión COM (2007) 764 final «Estrategia para una industria de defensa europea más fuerte y más competitiva».
- 14 diciembre: Se firman los tres primeros contratos en el marco del JIP de la EDA relativo a la «Protección a la Fuerza» por un valor de 13,1 millones de euros.

Año 2008

- 28 enero: Lanzamiento de la operación militar de la Unión Europea EUFOR *Tchad/RCA* en la República del Chad y en la República Centroafricana.
- 12 febrero: JA del Consejo 2008/112/PESC por la que se establece la misión de la Unión Europea SSR *Guinea-Bissau* en apoyo de la reforma del sector de la seguridad de la República de Guinea-Bissau.

- 27 febrero: Tercera conferencia anual de la EDA sobre «Comercialización logística» relativo al apoyo logístico externalizado para las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea.
- 25 abril: Bulgaria se suscribe al «Régimen Intergubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de defensa» y a sus correspondientes Códigos de Conducta. Sólo Rumania permanece fuera de entre los 26 países miembros de la EDA.
- 21 mayo: Javier Solana, director de la Agencia, anuncia el nombramiento del nuevo director de I+T de la EDA (francés) que sustituirá a partir del 1 de agosto al también francés que venía ejerciendo el cargo desde el comienzo de la Agencia.
- 26 mayo: La SB de la EDA en su formato de ministros de Defensa lanza el segundo JIP de la EDA relacionado con las tecnologías emergentes que pueden impactar negativamente en el campo de batalla. (*Disruptive Defence Technologies*). Once países se unen al proyecto por un valor total de la inversión de 15,5 millones de euros. En la misma reunión se acuerda la participación de Noruega, no miembro de la Unión Europea pero sí miembro del Espacio Económico Europeo y que mantiene un acuerdo administrativo de colaboración con la EDA, en el «Régimen Intergubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado europeo de defensa» aceptando los principios de sus Códigos de Conducta. Dicha participación tendrá efectos desde 1 de octubre 2008.
- 8 julio: La SB de la EDA, en su formato de directores de Capacidades/Planes de Defensa, da el visto bueno al Plan de Desarrollo de Capacidades en el que se definen las futuras necesidades militares y las prioridades de la PESD. Asimismo los países miembros de la EDA acuerdan utilizar dicho plan como guía para las futuras decisiones nacionales relativas a inversiones de defensa y como referencia para un desarrollo coherente que busque la cooperación. Se acuerdan 12 áreas con carácter prioritario entre la que se encuentran las contramedidas móviles para sistemas aéreos o incremento de la disponibilidad de helicópteros.

28 agosto: Dentro de su objetivo de convertirse en la referencia para datos relacionados con la defensa, la página *web* de la EDA incorpora un sistema interactivo que permite conocer los datos referidos a la defensa de sus 26 Estados miembros.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Por FERNANDO RIERA BERENGUER

La Dirección de Capacidades

La Dirección de Capacidades de la Agencia Europea de Defensa (EDA) es una de las cuatro Direcciones funcionales con las que cuenta la Agencia.

En el artículo 5, «Funciones y cometidos», apartado tercero de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo por la que se crea la EDA, se recogen sus principales áreas de trabajo, que en lo que respecta al desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis cita específicamente:

- La determinación, en asociación con las instancias competentes del Consejo y recurriendo al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, CDM (*Capability Development Mechanism*), de las futuras necesidades en capacidades de defensa de la Unión Europea en términos cuantitativos y cualitativos (tanto lo que se refiere a las fuerzas como a los equipos).
- La coordinación de la ejecución del Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades, ECAP (*European Capability Action Plan*) y de cualquier plan que lo suceda.
- El examen, apreciación y evaluación, en función de unos criterios que habrán de acordar los Estados miembros, de los compromisos asumidos por los Estados miembros a través del proceso ECAP y recurriendo al CDM.
- El fomento y la coordinación de la armonización de las necesidades militares.

- La determinación y la propuesta de actividades de colaboración en el ámbito operativo.
- La presentación de evaluaciones de las prioridades financieras en los ámbitos del desarrollo de capacidades y de la adquisición.

Asuntos generales sobre Planeamiento de Fuerzas en la Unión Europea

Antecedentes

Antes de analizar el ámbito de actuación de la Agencia en cuanto al desarrollo de capacidades se refiere, es conveniente realizar un recorrido en el tiempo para ver cómo se han venido desarrollando las capacidades militares con anterioridad a la aparición de la EDA.

En el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, se fijó el Objetivo General de Fuerzas de la Unión Europea para *misiones Petersberg*. Este objetivo, que se denominó HHG (*Helsinki Headline Goal*) (1), debía estar completado para el año 2003 (HHG 2003) y con él se inició el primer ciclo de planeamiento de fuerza de la Unión Europea.

El planeamiento de fuerza es el proceso por el cual en base a los objetivos político-militares definidos a nivel político y estratégico en torno a unos escenarios de operaciones, aprobados por el Consejo, se establecen unos requisitos de fuerzas militares, necesarias para la consecución de esos objetivos. En base a esos requisitos se les pide a los países que de forma voluntaria contribuyan con fuerzas. De la comparación de ambos requisitos de fuerzas con lo ofrecido por los países, se identifican unas carencias de fuerzas. Del análisis de esas carencias se desprenden unos riesgos operativos en esos escenarios de actuación.

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), como principal órgano militar, responsable de la conducción del Planeamiento de Fuerzas, debe decidir al final del proceso qué carencias son prioritarias, en base a los riesgos operativos que entrañan, y decidir cómo se deben resolver.

(1) El HHG. En el año 2003 los Estados miembros serán capaces de desplegar de forma rápida y de sostener una fuerza militar terrestre que fuera capaz de llevar a cabo todo el espectro de *misiones Petersberg*, con una entidad de entre 50.000 y 60.000 efectivos, con sus correspondientes componentes naval y aéreo (en su caso), capaz de desplegar en 60 días y con capacidad de mantenerse en teatro de operaciones durante un año.

En el primer ciclo de planeamiento de fuerzas, el primer paso fue la elaboración del catálogo HGC (*Helsinki Goal Headline Catalogue*) en el que se definieron las fuerzas requeridas para alcanzar el objetivo político. Para completar el catálogo, los países ofrecieron fuerzas y capacidades que se recogieron en un catálogo denominado HFC (*Headline Force Catalogue*). Este primer ciclo finalizó en el año 2001 con la comparación del HGC (requerimientos) y del HFC (ofertas) de la que se obtuvieron las carencias que se plasmaron en un nuevo catálogo denominado HPC (*Helsinki Progress Catalogue*).

Así, como ya se dijo, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki definió el HHG. Los requisitos militares de la Unión Europea se compilaron en un catálogo de requisitos denominado HHC 02 (*Helsinki Force Catalogue 02*).

Desde entonces no se volvió a realizar un ciclo completo de planeamiento, aunque sí se actualizó el HGC, lo que llevó a la promulgación de un nuevo HFC con la actualización de las ofertas de los Estados, y a un nuevo HPC en el año 2003. Las últimas actualizaciones del HFC y del HPC tuvieron lugar en el primer semestre del año 2004 para incluir la contribución de los nuevos Estados miembros.

A pesar de que todavía existían carencias no cubiertas, las naciones consideraron alcanzado el HHG en diciembre de 2003.

En el año 2001, con la finalización del primer ciclo de Planeamiento de Fuerzas, se inició la negociación para implantar y plasmar este proceso de planeamiento en la Unión Europea en el Documento denominado CDM, el cual fue aprobado en marzo de 2003. Este sistema, similar en su mecánica al de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se diferencia fundamentalmente de él en que la contribución es siempre de carácter voluntario (no se dice lo que las naciones tienen que aportar) y en que no tiene carácter periódico. No se pretende que la Organización marque la política de adquisiciones sino que los países aporten voluntariamente lo que la Unión necesita.

El proceso descrito en el CDM comprendía tres pasos principales:

1. Establecimiento de requisitos militares para alcanzar los objetivos y compromisos nacionales para afrontarlos.
2. Control y evaluación del progreso.
3. Solución de carencias.

En todo el proceso quedaba claro que el responsable de la dirección política del desarrollo de capacidades militares en la Unión Europea era el Comité Político y de Seguridad (COPS) y que las responsabilidades del

CMUE en este asunto, como «máximo organismo militar establecido dentro del Consejo», eran:

1. Establecer requisitos.
2. Cotejar contribuciones de los Estados.
3. Identificar carencias.
4. Evaluar los riesgos de estas carencias.
5. Priorizar carencias.

Durante la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2002, se puso en marcha el ECAP que consistió en una serie de paneles, liderados por las naciones, con el cometido de proponer posibles soluciones a las carencias detectadas en este primer ciclo de planeamiento. Los paneles del ECAP presentaron sus propuestas al CMUE y a las naciones el 1 de mayo de 2003, con el fin de subsanar las deficiencias encontradas.

A partir de mayo de 2003 se inició una segunda fase del proceso ECAP, en la que se constituyeron una serie de Grupos de Proyecto (PG), cuyo cometido fue elaborar medidas específicas para abordar los fallos. Ya no consistía en seguir estudiando el problema de capacidades, sino de dotarse de ellas. En la segunda conferencia de capacidades del 19 de mayo de 2003 se crearon los PG que se recogen en el cuadro 1.

Cuadro 1.– *Grupos de proyectos del ECAP**.

Grupo de trabajo	País líder
Reabastecimiento en Vuelo (AAR) Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR) Cuarteles Generales (HQ) Protección Nuclear, Biológica y Química (NBC) Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) Defensa contra Misiles Balísticos de Teatro (TBMD) Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV) Transporte aéreo estratégico Recursos espaciales Cuestiones de iteroperabilidad y procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias Transporte marítimo estratégico Sanidad Helicópteros de ataque Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR)	España Alemania Reino Unido Italia Portugal Países Bajos Francia Alemania Francia Bélgica Grecia Países Bajos Italia Reino Unido

* Todo este proceso del ECAP fue liderado por el CMUE.

En junio de 2004 quedó establecida la Agencia Intergubernamental en el campo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamentos, en forma abreviada la EDA. De acuerdo con el Consejo de Salónica, donde se decidió su creación, los objetivos de la EDA se fijaron en:

- Desarrollar capacidades de defensa en el campo de la conducción de crisis (Dirección de Capacidades).
- Promover y realizar la cooperación europea en el campo del armamento (Dirección de Armamentos).
- Fortalecer la base tecnológica e industrial europea y crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivo (Dirección de Industria y Mercado).
- Promover, en coordinación con la Comunidad, actividades de investigación donde sea conveniente, orientada al liderazgo en tecnologías estratégicas para futuras capacidades de defensa (Dirección de Investigación y Desarrollo).

Por encargo del CMUE, en el año 2005 se empezó a revisar todo el proceso ECAP en un trabajo conjunto de la EDA y el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).

En el Consejo de mayo de 2005, se aprobó una propuesta, en la que muchos de los PG desaparecían para integrarse en una estructura más coordinada bajo responsabilidad de la EDA, otros (los que tratan de asuntos «operativos» como conceptos, doctrina, procedimientos, etc.) permanecían como PG bajo la responsabilidad del CMUE y otros, simplemente, desaparecían.

Así la EDA, en cumplimiento de una de sus funciones y cometidos expresados anteriormente, se hizo cargo dentro de su estructura de la continuación del proceso ECAP que se puede dar como concluido en el año 2005. El desarrollo de capacidades quedaba por tanto incluido en el Plan Integral de Desarrollo de Capacidades, CCDP (*Comprehensive Capability Development Plan*) y en la estructura de la EDA relacionada con los seis Equipos Integrados de Desarrollo, IDT (*Integrated Development Teams*) y dentro de ellos en sus respectivos Equipos de Proyecto, PT (*Project Teams*).

Papel de la EDA dentro del segundo ciclo de Planeamiento de Fuerzas de la Unión Europea

En mayo de 2003, en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, se declaró que la Unión Europea tenía capacidad ope-

rativa para llevar a cabo la totalidad de las *misiones Petersberg*, si bien limitada y restringida por carencias reconocidas.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó el Documento Estrategia de Seguridad Europea, ESS (*European Security Strategy*) del Secretario General/Alto Representante (SG/AR), en el que se reconoce el protagonismo que tiene la Unión Europea en la seguridad global mundial.

En el año 2004, los Estados miembros decidieron establecer un nuevo Objetivo Principal, el HLG 2010.

Para definir las capacidades requeridas para llevar a cabo los cometidos que se definen en la Estrategia de Seguridad Europea y en el HLG 2010, se elaboró el Catálogo de Requisitos 05 (RC 05) que sustituye al HHC 02 y refleja las fuerzas y las capacidades militares necesarias para llevar a cabo los objetivos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En la figura 1 se puede ver el proceso descrito.

Lo novedoso de este segundo ciclo de planeamiento respecto del primero fue que en el RC 05 no sólo venían identificadas las fuerzas necesarias sino que también se identificaban las capacidades de esas fuerzas. Es decir, es un catálogo cuantitativo y cualitativo que define las fuerzas necesarias y las capacidades asociadas a las mismas.

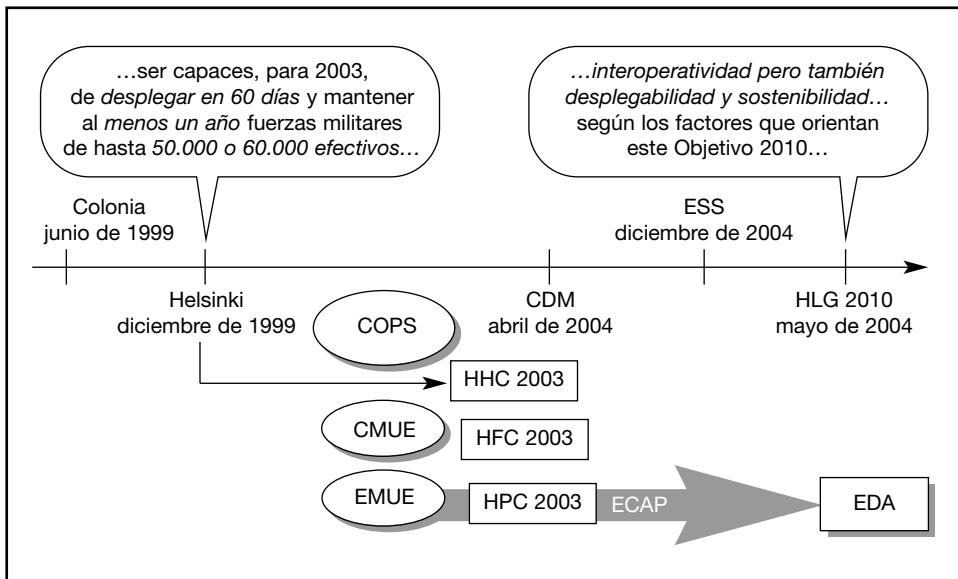


Figura 1.- Estrategia de Seguridad Europea.

Así se puede afirmar que el RC 05 representa el punto de partida del planeamiento de capacidades militares en el contexto de la PESD.

El nuevo ciclo de Planeamiento de Fuerzas de la Unión Europea, y tal como se indica en el documento CDM, puede verse resumido en la figura 2, p. 70.

Según el CDM, la determinación de las capacidades es un proceso que abarca la guía política, la definición de la fuerza necesaria para cumplir los objetivos marcados en la ESS y en el HLG, la contribución de fuerzas por parte de los Estados miembros, la evaluación de las carencias de fuerzas detectadas y, finalmente, también el desarrollo de capacidades militares deficitarias.

En el nuevo ciclo de planeamiento establecido en el RC 05, figura el Requisito Total de la Fuerza, TFR (*Total Force Requirement*) para una serie de «escenarios ilustrativos» que a continuación se indican:

- Fuerzas de Interposición, SOPF (*Separation of Parties by Force*).
- Estabilización, Reconstrucción y Asesoramiento Militar a Terceros Países, SR (*Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries*).
- Prevención de Conflictos, CP (*Conflict Prevention*).
- Operaciones de Evacuación, EO (*Evacuation Operation*).
- Operaciones de Ayuda Humanitaria, HA (*Assistance Humanitarian Operations*).

En enero de 2006 se entregó a los países una herramienta informática denominada *Headline Goal Questionnaire* para que hicieran sus aportaciones voluntarias al RC 05.

La EDA, en coordinación con el CMUE, elaboró un Documento titulado *Scrutinising, Assessing & Evaluating* que serviría para poner las bases de tres procesos consecutivos que examinarían las capacidades de las unidades ofertadas por las naciones en relación con unas unidades de referencia, descritas en el RC 05 (*Scrutinising*), con el fin de determinar las carencias de capacidades (*Assessing*) y finalmente evaluar los riesgos operativos (*Evaluating*) a los que se enfrentarían las fuerzas dedicadas a las misiones de la PESD, en los «escenarios ilustrativos» arriba indicados.

Desde abril del 2006 hasta finales de 2006 el Grupo de Trabajo de Capacidades del CMUE, (CMUE-WG/HTF), realizó el proceso de *Scrutinising* que culminó con la publicación del Catálogo de Fuerzas 06 en noviembre de 2006.

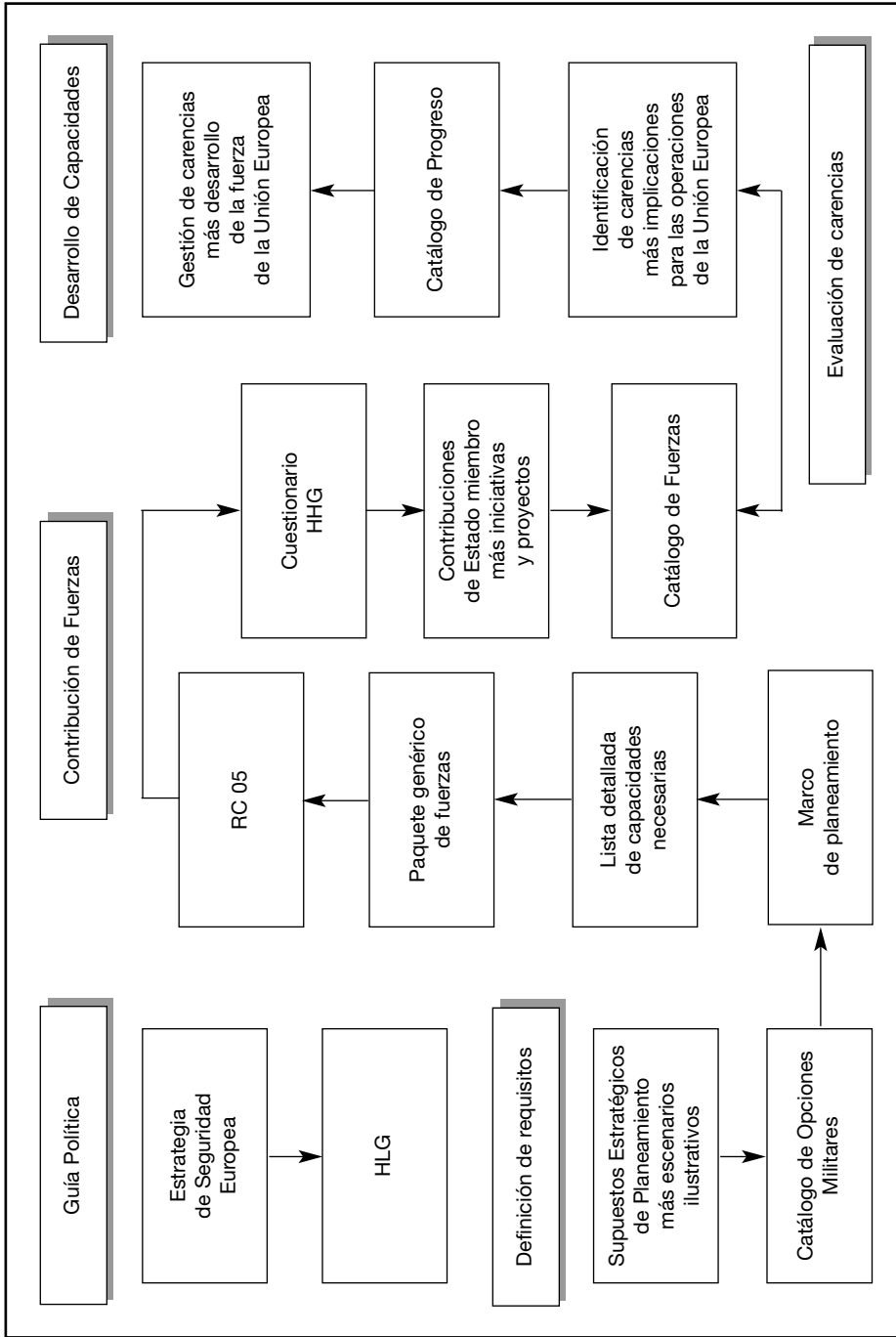


Figura 2.- Planeamiento de Fuerzas en la Unión Europea.

Este Catálogo de Fuerzas es, en resumidas cuentas, un Documento en el que vienen reflejadas las aportaciones de fuerzas de los países, se comparan las unidades ofertadas por los países con las de referencia del RC 05 y se da una indicación preliminar sobre aquellas capacidades en las que existen carencias.

En la figura 3 se puede ver el proceso resumido del planeamiento de fuerzas de la Unión Europea y los tres Catálogos: de CR, de fuerzas y de progreso, que son los documentos principales del Planeamiento de Fuerzas.

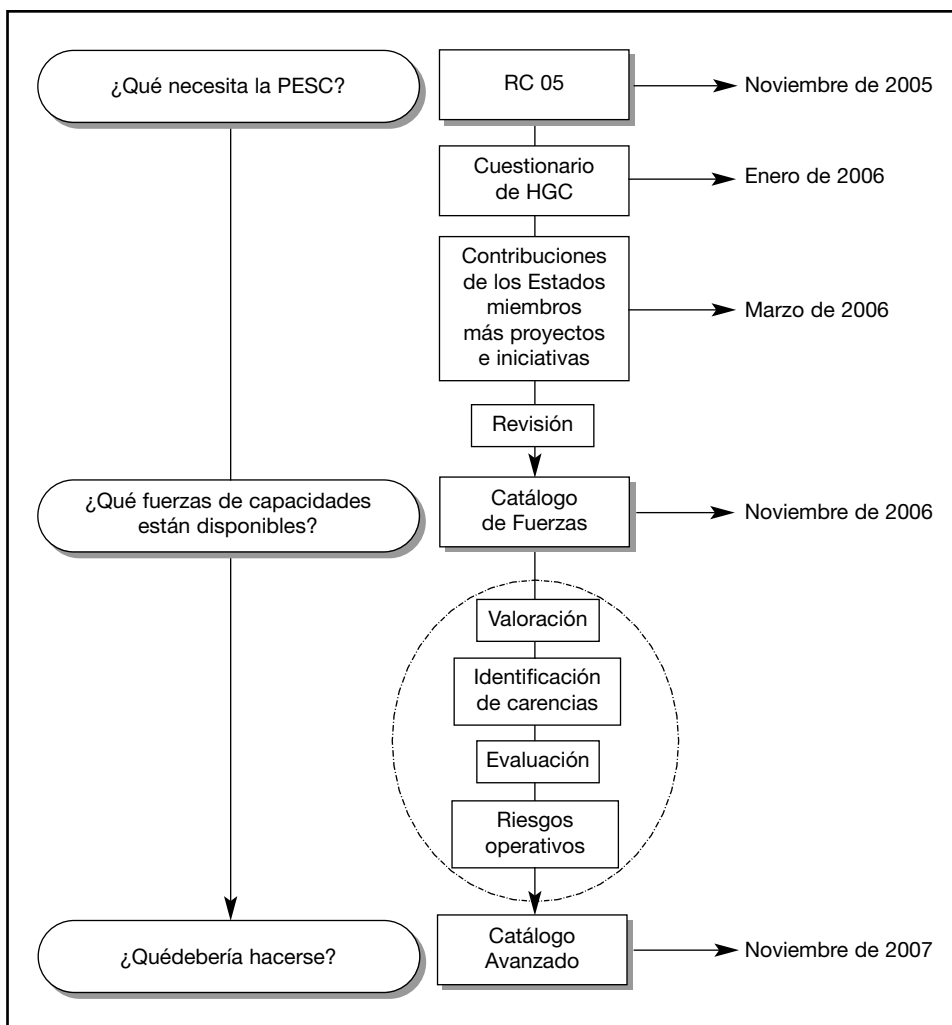


Figura 3.- Los tres Catálogos de la Unión Europea.

A partir de la elaboración del Catálogo de Fuerzas 06 el CMUE-WG/HTF acometió el proceso *Assessing* por el cual se analizaron las carencias detectadas de forma cuantitativa y cualitativa. Cuantitativamente en lo que se refiere al número de unidades ofertadas y cualitativamente por lo que respecta a si esas unidades cumplían con los estándares de personal, equipo, material y características operativas que venían reflejadas en una serie de unidades de referencia.

Una vez identificadas las carencias cuantitativas y cualitativas, el CMUE-WG/HTF acometió el proceso de *Evaluating* que consistió en identificar los riesgos operativos asociados a las carencias detectadas.

El proceso de Planeamiento de Fuerzas terminó en noviembre de 2007 con la publicación del Catálogo de Progreso 07 (*Progress Catalogue 07*) que refleja los riesgos operativos asociados a las carencias y da una indicación inicial de cómo subsanar esas carencias. Desde noviembre de 2007, el CMUE-WG/HTF ha estado trabajando en la confección de una lista priorizada de las carencias.

El proceso ha finalizado en abril de 2008 con la lista priorizada de las carencias en capacidades detectadas por parte del CMUE. Estas carencias serán utilizadas como datos de entrada en el CDP de la EDA que se describirá más adelante.

Del CDM pasando por el CCDP (Comprehensive Capability Development Plan) al CDP (Capability Development Plan)

Cuando la EDA empezó su andadura, la Dirección de Capacidades planteó la mejora del CDM y propuso desarrollar un nuevo sistema de Planeamiento de Capacidades denominado CCDP. El CCDP propuesto por la EDA no tenía intención de sustituir al CDM sino de mejorarlo y reflejaba, como se puede ver en la figuras 4, la interacción entre los diferentes actores relacionados en la definición y desarrollo de capacidades de la PESD que son, además de la Agencia, el CMUE, el EMUE, el COPS y el Consejo.

Una vez la EDA parte del proceso, se observó que el proceso del HLG 2010 sólo acometía las necesidades de capacidades a corto plazo y que el proceso desarrollado no respondía a las preguntas de las capacidades futuras que la Unión Europea necesitaría en el ámbito de la PESD, en el ámbito tecnológico en que se movería el desarrollo de capacidades en el futuro y cómo se conducirían las operaciones de la PESD en un horizonte futuro, en función de una serie de indicadores estratégicos como

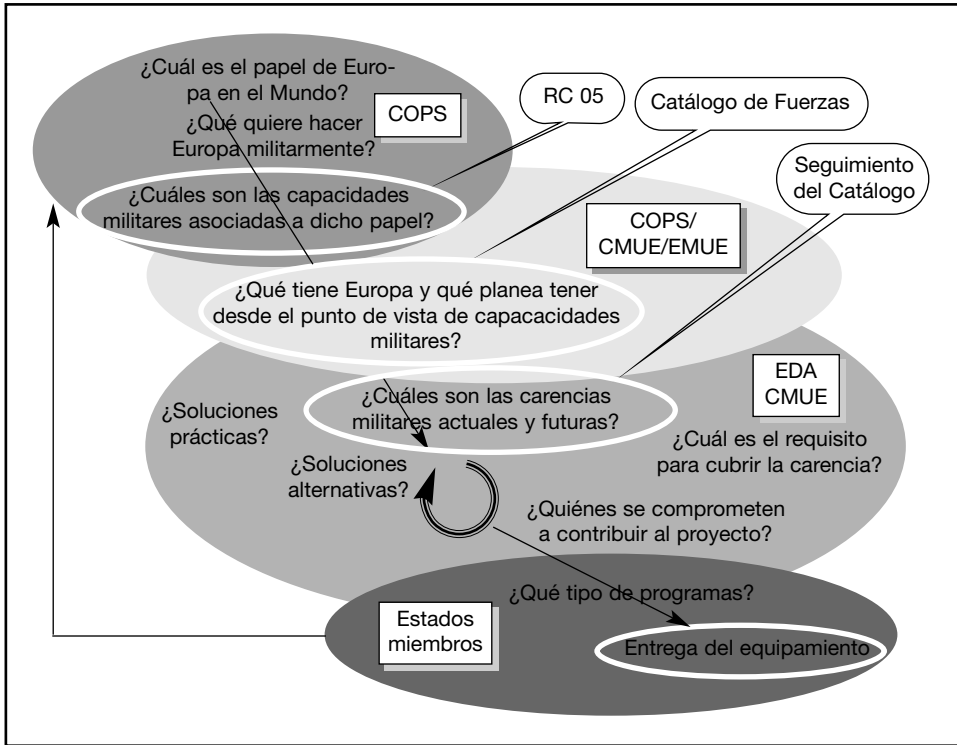


Figura 4.– El proceso integrado de desarrollo de capacidades.

son la economía, la demografía, el reto de la globalización, el medio ambiente y la gobernabilidad global.

Por ello, como se refleja en la figura 5, p. 74, se hacía necesario incluir en el CCDP la visión a largo plazo LTV (*Long Term Vision*) de la PESD. En octubre de 2006, la Junta Directiva (SB) de la Agencia, en su formato de ministros de Defensa, tomó nota del Documento titulado: *An Initial Long Term Vision for the European Defence Capability and Capacity Needs* que fue la compilación del trabajo realizado en paralelo en tres áreas denominadas *Strands* en la terminología de la Agencia.

En el *Strand 1*, liderado por el Instituto de Estudios para la Seguridad de París, se elaboró una visión del mundo con el horizonte temporal de 2025.

El *Strand 2*, liderado por el CMUE, acometió el apartado de vislumbrar la forma en que se conducirían las operaciones de la PESD en el futuro y las implicaciones que tendría para las necesidades de capacidades de defensa.

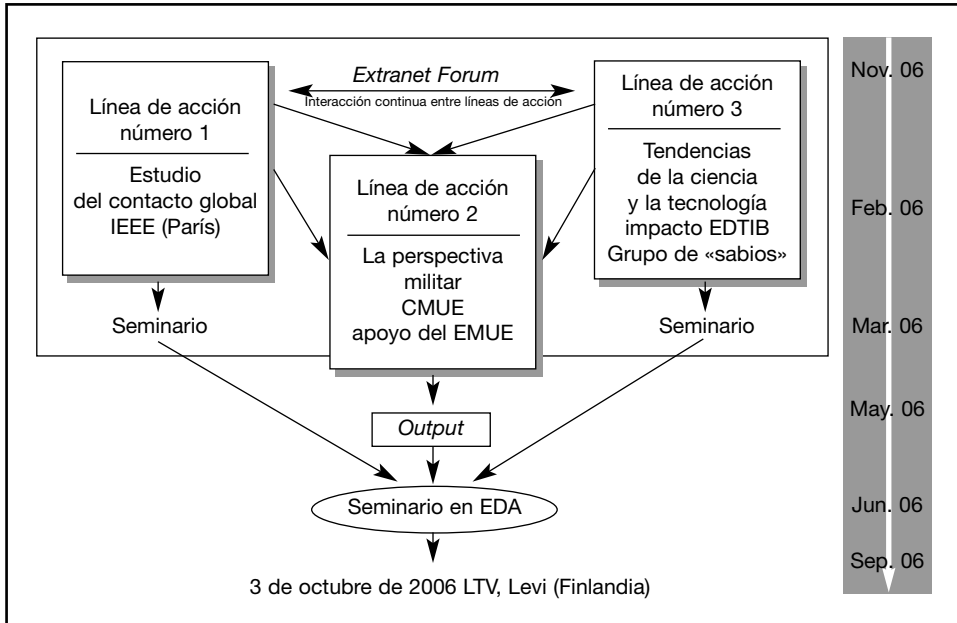


Figura 5.- La LTV de la Unión Europea.

El *Strand 3*, liderado por la EDA, reunió a expertos científicos y tecnólogos para tratar de entender la forma en que la tecnología influiría en las futuras capacidades de defensa en el marco de tiempo citado. En la figura 5 se puede ver como se estructuró el ejercicio.

La Agencia, partiendo de esta idea del CCDP, ya disponía de las capacidades requeridas en el corto plazo como resultado del proceso hacia el HLG 2010, así como de la visión futura establecida. No obstante se observó que el CCDP estaba incompleto en cuanto no consideraba los planes y programas nacionales ni los requisitos de capacidades deducidos a partir de las lecciones aprendidas en las operaciones de la Unión Europea.

Por ello, en diciembre de 2006, la SB de la Agencia, en formato de directores de Capacidades, acordó lanzar el CDP cuyos resultados fueron presentados ante la SB, también en formato de directores de Capacidades, el 8 de julio de 2008. El CDP, cuya descripción se recoge más adelante en este mismo capítulo, constituye por tanto la iniciativa de carácter estratégico asociada a la Dirección de Capacidades, en el marco del programa de trabajo de la EDA.

La estructura de la Dirección de Capacidades de la EDA

Antecedentes

Como ya se indicó, en mayo de 2005, la aprobación por el COPS y por el Consejo de un informe conjunto EDA-CMUE sobre la Evaluación del ECAP (*ECAP Evaluation*) puso en marcha la transformación del proceso ECAP. La mayoría de los *ECAP Project Groups* (ECAP/PG) se integrarían en un nuevo proceso pasando a formar parte de los IDT, cuyas características serán detalladas en el apartado siguiente, desapareciendo como tales grupos de proyecto.

En el documento *ECAP Evaluation* se distribuían los PG en dos categorías:

1. PG que continúan activados y dependiendo del CMUE. Son aquellos enfocados exclusivamente a conceptos, doctrinas, entrenamiento, guías de planeamiento y procedimientos operativos.
2. PG que pasan a una estructura integrada ¿los IDT? coordinada por la EDA.

La nueva distribución de los PG comenzó el 1 de octubre de 2005 y finalizó en 2007. Todos los ECAP/PG pasaron a depender de la EDA salvo los correspondientes a Defensa Contra Misiles Balístico de Teatro, TBMD (*Theatic Balístic Missile Defense*), Cuartel General HQ (*Headquarters*) y SOF que continuaron dependiendo del CMUE. En abril de 2008 se aprobó por parte del COPS la disolución de estos tres últimos ECAP/PG dándose por finalizado el proceso ECAP.

Concepto operativo, organización y funcionamiento

En la figura 3, p. 36, del capítulo primero, se puede ver la estructura de la EDA en la que se pueden ver sus cuatro Direcciones funcionales.

La Dirección de Capacidades lleva a cabo su trabajo de acuerdo con los siguientes principios recogidos en su concepto operativo:

- Contribuirá en las fases de definición de requisitos y compilar las iniciativas y programas nacionales, pero siempre con la idea de adelantarse en el desarrollo de nuevas y mejoradas capacidades militares.
- Centrarse en planear el desarrollo de las capacidades que se necesitan para proporcionar los efectos requeridos por la PESD.
- Relacionarse con todos los organismos implicados en la definición y desarrollo de capacidades, teniendo en cuenta que su papel fundamental será siempre el de cuestionar el pensamiento tradicional, emplear técnicas novedosas e impulsar aquellas ideas imaginativas y

de progreso al objeto de diseñar unas fuerzas flexibles, capaces y creíbles para el siglo XXI.

La Dirección de Capacidades aplicará estos tres principios apoyando a la SB de la EDA, apoyando y ayudando a los Estados miembros en sus esfuerzos para desarrollar capacidades nuevas y mejoradas y explotando al máximo el modo de funcionamiento de la Agencia.

Los países miembros de la EDA apoyarán el CDP fundamentalmente mediante la aportación de planificadores de capacidades de los Estados miembros, que se reunirán periódicamente al objeto de tratar los temas de capacidades y apoyar a la Agencia en los trabajos preparatorios de la SB, siempre en coordinación con el CMUE/EMUE y otros organismos relevantes de la Unión Europea. También lo apoyarán realizando evaluaciones de capacidades para establecer la situación actual y planeada de las capacidades al objeto de actualizar el CDP que se describe más adelante.

Para apoyar y ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos de dotarse de capacidades militares nuevas y mejoradas, la Dirección de Capacidades tiene establecido una serie de grupos denominados IDT por cada área de capacidad.

Existen tres Áreas de Capacidades, *Knowledge*, *Engagement and Manoeuvre*. Cada área de capacidad engloba a dos IDT tal como se muestra en la figura 6.

Bajo la responsabilidad del director de Capacidades, figura 7, y al frente de cada una de las áreas de capacidades se encuentra un *Capability Manager*

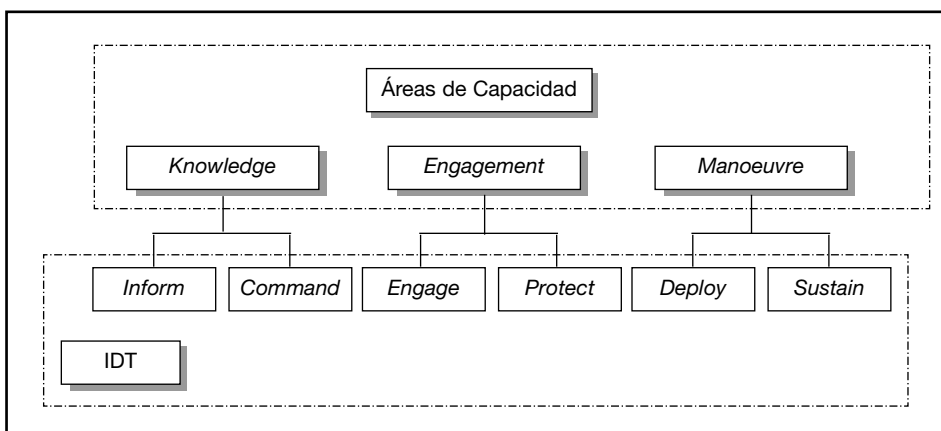


Figura 6.– Áreas de Capacidades.

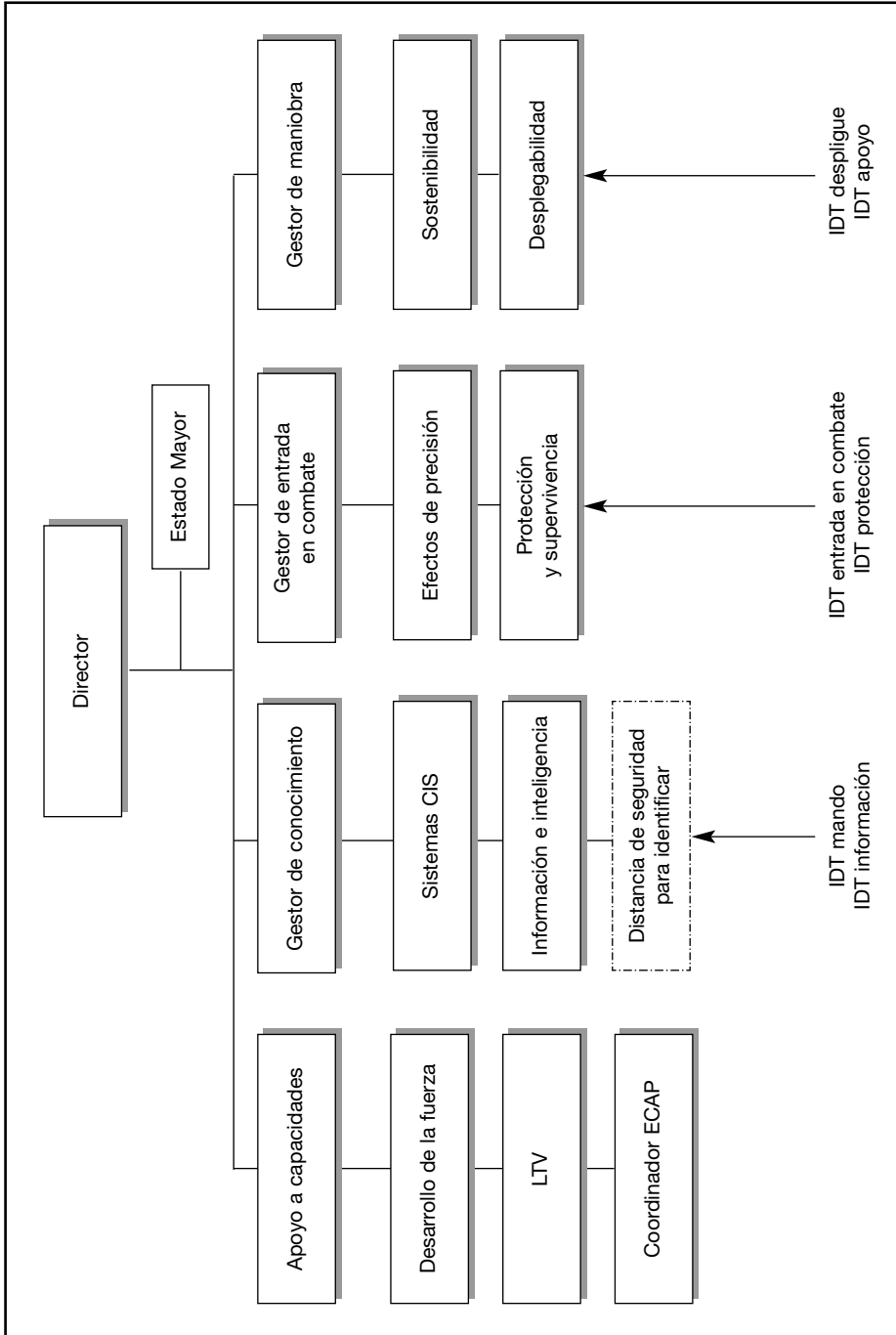


Figura 7.- Participación nacional de los Estados miembros en la Dirección de Capacidades.

responsable a su vez de dos IDT cada uno. Para asistir a los *Capability Managers*, cada uno de ellos cuenta con un determinado número de oficiales de proyecto. Este personal es el encargado de coordinar la participación nacional de los Estados miembros en la Dirección de Capacidades.

Un IDT está presidido por el *Capability Manager* del Área de Capacidad en cuestión y participan los oficiales de proyecto, expertos de los Estados Miembros participantes (pMS), miembros de las otras Direcciones de la Agencia y también del CMUE/EMUE. Los miembros del IDT pueden apoyarse, cuando se considere necesario, en expertos de la industria, del mundo de la investigación o de la universidad.

Las tareas fundamentales de los IDT, recogidas en el concepto operativo de la Dirección de Capacidades, son:

- Analizar las carencias en capacidades.
- Considerar las diversas alternativas.
- Proponer soluciones.

Cuando un IDT considera las diversas alternativas para tratar de acometer las carencias en capacidades y propone una solución u otras alterna-

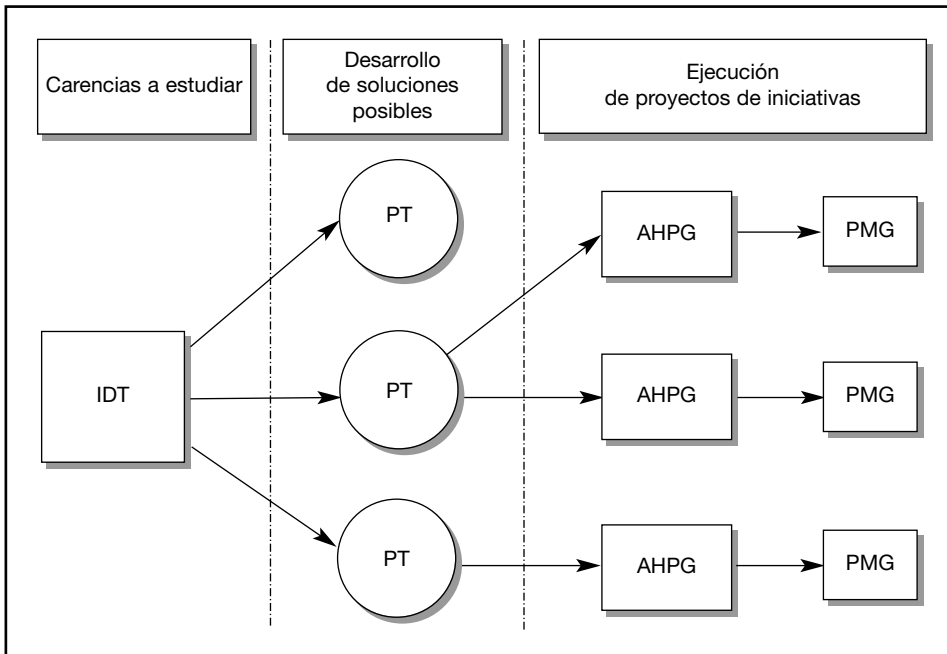


Figura 8.- Concepto operativo de Dirección de Capacidades.

tivas, el proceso de la decisión de cómo solventar la carencia suele acabar con la propuesta de constituir un grupo denominado PT (*Project Team*). El PT está formado por aquellos Estados miembros que tienen interés en desarrollar una solución que permita solventar la carencia detectada en capacidades. Finalmente, cuando un PT llega al punto de que la carencia puede ser acometida mediante la realización de un determinado programa, se propone la constitución de un Grupo de Proyecto *Ad Hoc* AHPG (*Ad Hoc Project Group*) que acabará desembocando en la constitución de un Grupo de Gestión del Proyecto, PMG (*Project Management Group*) liderado por una nación. En la figura 8 se puede ver el proceso descrito.

En teoría el proceso para solventar una carencia debería conducirse de esta manera en el seno de la Agencia pero, de hecho, el proceso es flexible y se pueden dar varias opciones: por ejemplo, constituir un PMG sin pasar por la constitución previa de un AHPG, como se refleja en la figura 9, p. 80.

Participación española en la Dirección de Capacidades

Para los temas relacionados con la Dirección de Capacidades, son la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON) los que ejercen la representación nacional de manera coordinada, tanto en la SB en formato de directores de Capacidades, como en el grupo de Puntos de Contacto de Capacidades (PoC) y los diferentes grupos de trabajo relacionados también con capacidades.

Asimismo, dos veces al año la División de Estrategia y Planes del EMACON (DIVESPLA) asiste con la DIGENPOL a las reuniones de la Dirección de Capacidades de la EDA en formato *Capability Planners*. Estas reuniones, a diferencia de las que celebra la SB de la EDA, solamente tienen carácter informativo y no hay toma de decisiones.

La coordinación general de la participación española en los IDT y subgrupos (PT, AHPG y PMG) de la Dirección de Capacidades de la EDA se realiza también coordinadamente entre el EMACON y la DIGENPOL.

A las reuniones de los IDT, que se celebran dos veces al año, acuden representantes del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) para el IDT *Inform*, representantes de la División del Sistema de Información y Telecomunicaciones (CIS) del EMACON para el IDT *Command* y representantes de la División de Logística del EMACON para los IDT *Sustain, Deploy, Engage and Protect*.

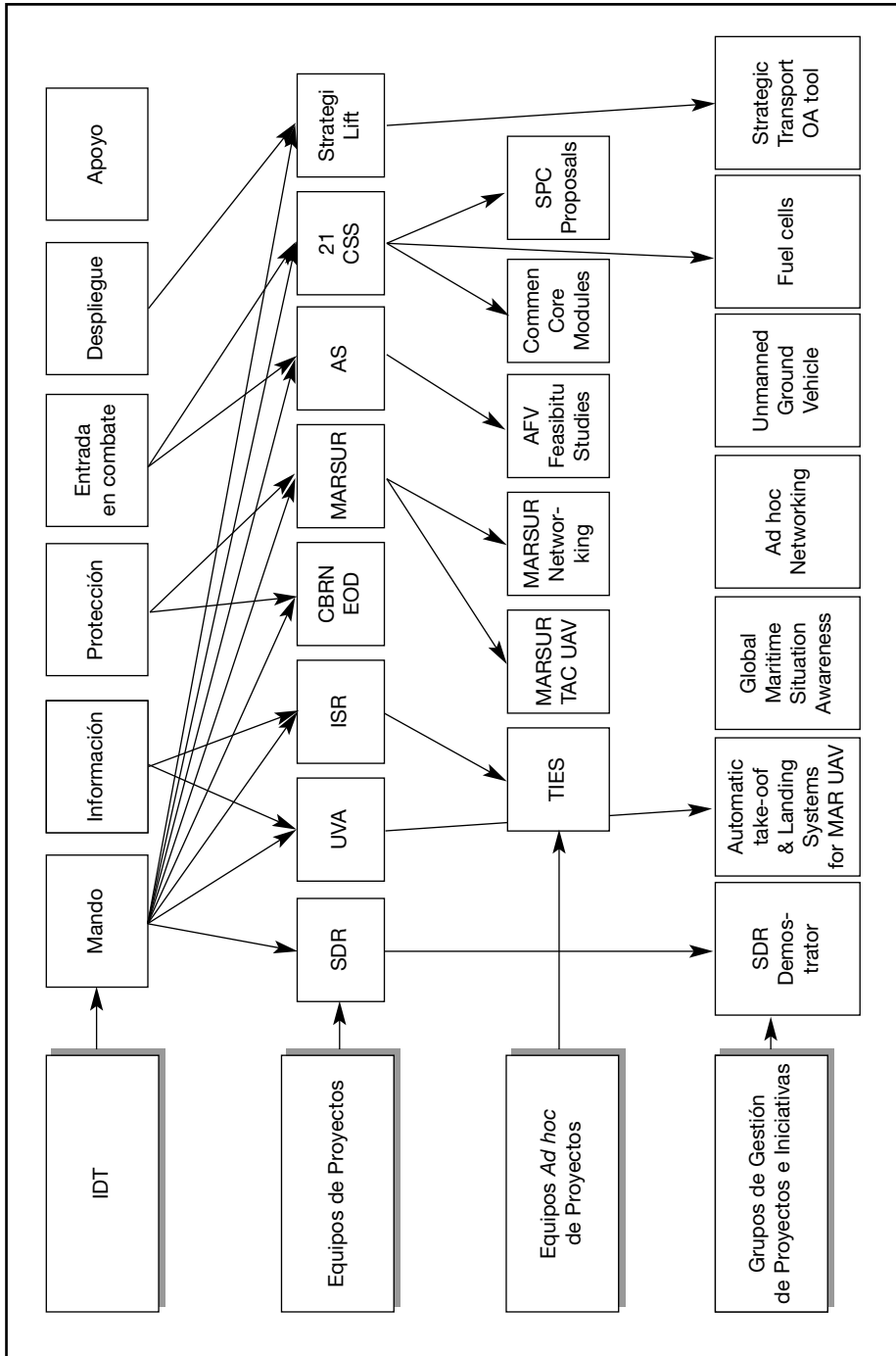


Figura 9.- Constitución de un PMG.

En cuanto a los PT, la participación es por medio de especialistas diversos nombrados entre el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), los Ejércitos y la Armada, y otros organismos. La designación de estos representantes es coordinada por el CIFAS y las Divisiones CIS y de logística del EMACON, según del asunto que se trate.

Además, la EDA suele convocar seminarios a lo largo del año relacionados con temas variados, a los que pueden asistir representantes de la DIGENPOL, del EMAD, de los Ejércitos y la Armada, y también de otros organismos.

La relación de la EDA con otras organizaciones del Consejo en temas de capacidades

Como hemos visto, existen otros organismos de la Unión Europea relacionados con la definición y desarrollo de las capacidades militares.

El CMUE es el organismo encargado de la definición de las capacidades militares y para ello es apoyado por el EMUE y por su CMUE-WG/HTF.

En el año 2000 se creó el Grupo de Trabajo denominado HTF (*Helsinki Headline Goal Task Force*) formado por personal del mismo CMUE y reforzado con expertos de las capitales. El CMUE-WG/HTF fue creado para implementar el HHG. El HTF empezó a trabajar en junio de 2000 como grupo de trabajo del CMUE dedicado al desarrollo de capacidades. En sus reuniones pueden participar expertos de la OTAN, lo que se denomina HTF+. En teoría su misión debería haber terminado en el año 2003 al alcanzarse el HHG; sin embargo se llegó a un acuerdo y este CMUE-WG/HTF ha continuado hasta la fecha dedicado al planeamiento del desarrollo de capacidades.

Al HTF asiste regularmente un oficial de la representación militar Española ante la Unión Europea, el cual informa directamente al EMACON del resultado de sus reuniones. En abril de 2008 el HTF elaboró una lista priorizada de las carencias detectadas en capacidades en el proceso hacia el HLG 2010. El HTF también se dedicó a coordinar el trabajo de los ECAP/PG que quedaron bajo responsabilidad del CMUE.

Como resumen, se puede decir que el planeamiento del desarrollo de las capacidades militares es un tema que compete a la EDA y al CMUE/EMUE. Estos organismos, en coordinación con los pMS, son los encargados de proponer las soluciones a las carencias detectadas en las capacidades militares.

El Plan de Desarrollo de Capacidades

El CDP es la iniciativa estratégica, de entre las cuatro existentes en la EDA, cuya responsabilidad recae en la Dirección de Capacidades. El ejercicio para la elaboración del CDP se inició con el mandato dado a la EDA por la SB el 3 de octubre de 2006. En él se daban instrucciones a la Agencia para elaborar un CDP para la PESD y a presentarlo a los países miembros en una reunión posterior de la SB.

El CDP, basado en el proceso HLG 2010 y en la LTV de la EDA, marcó como objetivos principales los de profundizar en las líneas marcadas por la LTV, identificar las prioridades para el desarrollo de capacidades y proceder a la búsqueda e identificación de oportunidades de cooperación entre los pMS para la obtención de las citadas capacidades.

El trabajo del CDP se dividió en cuatro grandes áreas. Son los denominados *Strands* –A, B, C y D– en los que España participa activamente.

El *Strand A*, liderado por el CMUE, está basado en el proceso hacia el HLG 2010 que va desde la oferta de fuerzas y capacidades, a la identificación de carencias en capacidades de forma cuantitativa y cualitativa y a la identificación de los riesgos operativos asociados a esas carencias. El CMUE ha venido trabajando en la elaboración de una primera lista priorizada de esas carencias. El resultado de este *Strand* es una lista priorizada de carencias en el corto plazo. La participación española en este *Strand* se lleva a cabo a través de la representación militar ante la Unión Europea que asiste a las reuniones del CMUE-WG/HTF, organismo encargado de temas de capacidades en el CMUE.

El *Strand B*, liderado por la EDA, tiene como objetivo identificar las posibles tendencias en las Futuras Características de las Capacidades (*Future Capability Characteristics*) en el marco de las misiones PESD, así como los cometidos militares asociados a esas misiones. En este *Strand* el trabajo fue estructurado en dos fases:

- Fase primera, entre junio del 2007 y marzo del 2008, en la que analizaron los riesgos, las amenazas y las oportunidades para las operaciones PESD en un horizonte de aquí al 2025.
- Fase segunda, que sirvió para vislumbrar cuáles podrían ser las tendencias de las capacidades de aquí al año 2025, para hacer frente a los riesgos y amenazas detectadas en la fase anterior. Fue completada mediante la realización de una serie de seminarios en los que se analizaron la tecnología disponible de aquí al año 2025, la forma en

que el adversario podría sacar provecho de la misma y los tipos de amenazas que estarían presentes en las operaciones de la PESD de aquí al año 2025.

En la fase segunda la EDA, en colaboración con el CMUE, elaboró una Lista Genérica de Tareas Militares por cada área de capacidad para, a partir del estudio de la amenaza de la fase primera y del análisis de una serie de escenarios ficticios, definir la manera en que se ejecutarían cada una de estas tareas en el año 2010 y en el 2025. Para ello la EDA organizó dos seminarios en el año 2008, con el fin de analizar cada una de estas tareas con expertos militares de las naciones.

En la SB de la EDA, en formato de directores de Capacidades del 8 de julio de 2008, se presentó el informe sobre el *Strand B* junto a la visión colegiada del CMUE. El resultado de esta fase, que por supuesto tiene en cuenta esa visión colegiada, describe las tendencias futuras en capacidades militares de aquí al año 2025. El informe no pretende ofrecer una hoja de ruta para los próximos 15 años. Sólo aspira a ser tenido en cuenta como punto de partida en el que se indican las diferentes direcciones que razonablemente deben tomarse y que, por supuesto, estarán sujetas a posteriores desarrollos y revisiones.

El trabajo que se ha llevado a cabo ¿y que continuará ejecutándose? por la EDA en coordinación con el CMUE y los expertos nacionales detalla un conjunto de tendencias clave. Algunas de ellas, como las que se refieren a ciencia y tecnología y a aspectos conductores de la estrategia global o las amenazas, ya han sido proporcionadas a los pMS, mientras que otras nuevas se apuntan en el informe de la SB del 8 de julio de 2008. Una primera conclusión resalta el hecho de que la necesidad de desarrollar conceptos, doctrina, procedimientos, entrenamiento y arquitecturas para generar las futuras capacidades ¿que por supuesto han de cumplir con el requisito de ser interoperables? es más acuciante que la obtención del correspondiente equipamiento.

España ha participado activamente en el *Strand B* con la aportación de expertos de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), del EMACON, del mando de operaciones del EMAD y del CIFAS.

El *Strand C*, liderado por la EDA, es una base de datos on line, accesible para los países miembros y en la que, de forma voluntaria, éstos pueden informar de sus planes y programas nacionales. Con la información obtenida a través de esta base de datos, la Agencia presenta oportunidades emergentes de colaboración para dichos planes y pro-

gramas. La primera lista de esas oportunidades fue presentada en la reunión de la SB, en formato de directores de Capacidades, de febrero de 2008 y revisada en su posterior reunión del 7 de mayo. La EDA, en su continuo proceso de análisis de la base de datos, presentó en la reunión del 8 de julio de 2008 una nueva lista de oportunidades de colaboración en la que se identifican 19 de ellas, se agrupan –por ejemplo las oportunidades en marcha en el marco de los países Carta de Intenciones (LoI)– y se proponen una serie de recomendaciones para ser implementadas en cada una de las áreas. Todo ello se lleva a cabo en coordinación con los respectivos IDT y la Dirección de Armamentos de la EDA, figura 10.

El *Strand D*, liderado por el EMUE, es la aportación al CDP en cuanto a los requerimientos en capacidades derivados de las «lecciones aprendidas» en operaciones. La participación española en este *Strand* es a través de la representación militar ante la Unión Europea y su asistencia a las reuniones del CMUE. Los trabajos de este *Strand* quedaron finalizados en abril de 2008.

La coordinación y validación de los trabajos que se desarrollan en cada *Strand* es llevada a cabo por el Grupo denominado CDP-T (*CDP Team*), en el que participa la DIVESPLA del EMACON, que se reúne cada dos meses en la Agencia.



Figura 10.– Reunión de la SB de la EDA en formato de directores de Capacidades el 8 de julio de 2008.

Sobre la base de los trabajos realizados en el seno de las cuatro grandes áreas, la EDA presentó, ante la SB del 8 de julio de 2008 en formato de directores de Capacidades, un CDP inicial. Como se indica en las decisiones de la SB, se trata de un documento vivo y por tanto sujeto a continuas revisiones en la que seguirán colaborando conjuntamente los pMS, el CMUE, el EMUE y la EDA. El documento como tal no fue aprobado palabra por palabra por la SB, pero ésta dio su visto bueno al mismo como una sólida base de referencia para los trabajos y actividades en el corto y a largo plazo encaminados al desarrollo de las capacidades militares en el marco de la PESD.

El CDP es un elemento fundamental para el establecimiento sistemático de actividades en el campo del desarrollo de las capacidades militares requeridas para hacer frente a los retos de la PESD. Es importante resaltar que el CDP no es un plan supranacional que pretende reemplazar los procesos nacionales de identificación de capacidades. Por el contrario, el CDP está ideado para ayudar a los pMS a desarrollar sus planes y programas nacionales sobre la base de un balance adecuado entre ambiciones y recursos existentes, permitiendo la identificación, asignación de prioridades y consiguiente gestión de los retos operativos, técnicos o financieros.

La Agencia, en coordinación con el EMUE, tiene asignada la tarea de promocionar el CDP dentro de cada pMS y en los organismos pertinentes del Consejo de la Unión Europea, yendo más allá de las áreas de los expertos de planeamiento militar. Los Ministerios de Asuntos Exteriores y los de Defensa, los directores nacionales de armamento, directores de Investigación y Tecnología (I+T) y responsables de las políticas nacionales de defensa son los objetivos inmediatos a los que la EDA quiere hacer partícipes de esta CDP.

Además de las conclusiones generales expuestas en el CDP, también en la reunión de la SB de la EDA del 8 de julio de 2008 se presentaron una serie de propuestas concretas con carácter inicial para ser incluidas en las agendas de los pMS en el corto y largo plazo. Esta primera lista de prioridades está basada en las propias conclusiones del informe sobre el CDP inicial, en la primera lista priorizada de carencias de capacidades presentada por el CMUE, en el trabajo en marcha en el contexto de los IDT/PT de la EDA y otros grupos de trabajo y en la visión colegiada del CMUE a la que se ha hecho mención anteriormente en este mismo capítulo.

Cuadro 2.– Lista Inicial de Capacidades.

Lista
1 Counter Man Pportable Air Defence Systems.
2 Computer Network Operations.
3 Mine Counter-Measures in Littoral ses Areas.
4 Comprehensive Approach-military implications.
5 Military Human Intelligence and Cultural Language Training.
6 Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Architecture.
7 Medical Support.
8 Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence.
9 Third Party Logistic Support.
10 Counter-Improvised Explosive Device.
11 Increased availability of helicopters.
12 Network Enabled Capability.

La Lista Inicial de Capacidades prioritarias aprobadas por la SB se expone en el cuadro 2.

Con la decisión tomada por la SB de la Agencia el 8 de julio de 2008, el Proceso de Planeamiento de las Capacidades que necesita la PESD está lanzado. El CDP es un documento vivo y sujeto a futuras revisiones que presenta el cuadro global de las necesidades en capacidades, las carencias potenciales de capacidades en el marco de la PESD, las tendencias en capacidades a un horizonte de aquí al año 2025 y las oportunidades de colaboración entre países en proyectos y programas. El siguiente paso es poner en marcha las acciones concretas propuestas para cada una de las 12 áreas prioritarias que a partir de ahora servirán también de referencia en el desarrollo de las otras iniciativas estratégicas de la EDA en el área de la I+T, la base tecnológica e industrial de la defensa y la cooperación en armamento. Del nivel y profundidad con el que se involucren los pMS en este proceso dependerá el futuro éxito del plan y, por tanto, el futuro de las capacidades militares en Europa.

El Grupo de Capacidades OTAN/Unión Europea

La cooperación OTAN/Unión Europea en materia de capacidades está coordinada por un grupo denominado *EU/NATO Capability Group* que surge como parte de los acuerdos establecidos en *Berlin Plus* y tiene como misión el desarrollo transparente y coherente de las capacidades.

Este Grupo es el principal foro, desde un punto de vista estratégico, que aborda la coherencia global y la complementariedad de los objetivos y compromisos específicos y las prioridades de ambas Organizaciones, al objeto de asegurar que el desarrollo de las capacidades comunes a ambas sea consistente y no redundante, garantizando además el mutuo esfuerzo.

El Grupo está compuesto por los representantes de todos los países de la OTAN y aquellos países de la Unión Europea que, siendo miembros de la OTAN o países PfP (*Partnership for Peace*), hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la Organización y los respectivos Estados Mayores de ambas Organizaciones (Malta y Chipre no participan).

En la OTAN, el *Chairman* suele ser el *Assistant Secretary General for Defence, Plans & Policy*. En la Unión Europea, la presidencia de turno se encarga de coordinar la agenda de la reunión y la designación del *Chairman*. Por parte de la OTAN suelen intervenir representantes del EWG (*Executive Working Group*), de la CNAD (*Conference of National Armaments Directors*), del Estado Mayor Internacional, IS (*Internacional Staff*) y por parte de la Unión Europea representantes del CMUE, EMUE o de la EDA.

El nivel de la representación de cada organización no es fijo y se decide de forma unilateral los Estados Mayores que estarán involucrados en las reuniones del Grupo.

En las reuniones del Grupo, que no tienen carácter periódico, se presentan las iniciativas de cada organización desde el campo de la definición de necesidades de capacidades hasta su desarrollo. Por parte española asisten dos oficiales, uno de la representación permanente ante la OTAN y otro de la representación ante el COPS de la Unión Europea. Las reuniones tienen un carácter meramente informativo y no sirven para tomar decisiones tan importantes como qué organización acometerá una determinada capacidad al objeto de evitar duplicidades.

La duplicidad de capacidades OTAN/Unión Europea

Desde el punto de vista de capacidades hay que señalar que las dos organizaciones tienen su propio planeamiento de fuerzas, aunque la voluntad de ambas es evitar duplicidades innecesarias, en tanto sea posible. Los sistemas de planeamiento OTAN, principalmente la DDR (*Defence Requirement Review*), suponen un nuevo campo de cooperación futura, siempre que se tamice el condicionante de la clasificación de seguridad documental.

Este planeamiento de fuerzas está caracterizado por escenarios de planeamiento diferentes con diversas hipótesis de planeamiento, así como por distintos niveles de ambición –LoA, (*Level of Ambition*) y HLG 2010–. Ello supone que, aunque el sistema de planeamiento de fuerzas es en cierta medida similar, las naciones deben adaptarse a dos procedimientos diferentes que, aunque en muchos casos apunten al mismo objetivo, no siempre escogen el mismo camino.

La cooperación OTAN-Unión Europea en cuanto al planeamiento de fuerzas se caracteriza por haber logrado una total transparencia entre ambas organizaciones. No obstante, no debemos olvidar que en España y en la mayoría de los demás Estados, las fuerzas puestas a disposición de la Unión Europea lo están también para la OTAN siguiendo el principio del *Single Set of Forces*, lo que puede producir imágenes distorsionadas sobre las capacidades realmente disponibles, al tiempo que somete a las capacidades ofrecidas a un mayor grado de exigencia.

El grado de cooperación en el planeamiento es bueno y podemos citar como ejemplo la evaluación del RC 05 por la NC3A (*NATO Consultation, Command & Control Agency*). El planeamiento de fuerzas de la Unión Europea tiene su punto de partida en el RC 05 que expresa el total de las fuerzas requeridas así como las capacidades que deben tener. En la elaboración del RC 05 intervinieron una serie de expertos militares de los Estados miembros para analizar los escenarios de actuación de la Unión Europea. El resultado del RC 05 fue sometido por parte de la NC3A de la OTAN a un análisis exhaustivo para corroborar los resultados obtenidos por los expertos.

Ahora bien, pese al buen funcionamiento de la cooperación en el planeamiento, no sucede lo mismo en el campo del desarrollo de capacidades, en el que la cooperación debe mejorar sobre todo a la hora de evitar duplicidades. Para ello se estableció el Grupo de Capacidades de la Unión Europea-OTAN en el que se presentan las iniciativas en capacidades de ambas organizaciones. En este Grupo se ha presentado, por ejemplo, el CDP de la Unión Europea que la EDA está coordinando.

En este Grupo se tratan las iniciativas que cada Organización tiene en marcha en diferentes aspectos como, por ejemplo, los vehículos aéreos no tripulados y químico, biológico, radiológico y nuclear. Sin embargo, los resultados prácticos de este ejercicio de transparencia no son, al menos de momento, manifiestos.

Si se quiere mejorar en el desarrollo de capacidades se deberían tener en consideración las opiniones de los expertos, que son los que de verdad

detectan las duplicidades en capacidades. En este sentido, el Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN debería ser la organización que resuelva las controversias, algo que de momento no se ha conseguido, pues este Grupo no ha logrado asumir también el papel de liderazgo en la coordinación.

Conclusiones

Se puede afirmar que la EDA, en lo que se refiere a las funciones y cometidos de su Dirección de Capacidades, ha encontrado su sitio dentro del desarrollo de capacidades de la Unión Europea. Ha superado con éxito el proceso ECAP habiendo absorbido en su estructura y procedimiento de trabajo a la mayoría de sus grupos.

La estructura de la Dirección de Capacidades y su forma de trabajo ha permitido la creación de una red de expertos nacionales militares en el área de las capacidades militares y de forma más concreta en los diferentes IDT y PT, cuyo trabajo es controlado por la SB de la Agencia en su formato de capacidades.

El CDP de la EDA, como asunto estratégico de la Dirección de Capacidades, ha permitido que todos los organismos relacionados con la definición y el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea encuentren un foro común en el que discutir e intercambiar información en el proceso de identificación y desarrollo de capacidades.

A pesar de los acuerdos de *Berlín Plus*, queda sin resolver ¿y no parece de fácil solución? la coordinación para evitar duplicidades de capacidades militares en el seno de la OTAN y de la Unión Europea, puesto que cada organización parece que quiere acometer sus propias iniciativas en temas de capacidades militares.

CAPÍTULO TERCERO

INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA

INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA

Por TOMÁS MARTÍNEZ PIQUER

Prólogo

A comienzos de junio de 2008 la televisión alemana exhibía un anuncio de una conocida industria farmacéutica de ese país que realiza grandes inversiones en investigación. En la pantalla aparecía una persona que tomaba un medicamento mientras se desplegaba el texto *Forschung ist die Medizin* cuya traducción literal es la siguiente: «La investigación es la medicina (medicamento)». El mensaje que el anuncio intenta transmitir parece muy claro: el descubrimiento de medicamentos más eficaces y, con ello, un mejor y más rápido restablecimiento de la salud, sólo es posible si se realizan también grandes esfuerzos en el campo de la investigación.

El anuncio permite establecer un cierto paralelismo entre la recuperación de la salud y la obtención de una capacidad en el ámbito de la defensa. Así, una determinada carencia en capacidades militares (falta de salud/enfermedad) se puede satisfacer (eliminar/combater) mediante la puesta en servicio de un nuevo sistema (medicamento). Para alcanzar los objetivos en ambos casos es imprescindible acometer programas de investigación.

Como se ha visto en capítulos anteriores, la Agencia Europea de Defensa (EDA) ha sido creada para ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea a desarrollar sus capacidades de defensa. Sin reducir en lo más mínimo el importante papel de otros factores en este proceso de adquisición de capacidades, no cabe la menor duda de que la investigación representa una parte decisiva en el mismo. Esta es la misión, entre otras,

de la EDA: impulsar la investigación en cooperación para desarrollar las capacidades europeas de defensa.

Antecedentes: el GAEO y la OAEO

En el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía* de detallan los diversos intentos de creación de una agencia europea en asuntos de defensa, anteriores a la EDA. En lo que hace referencia a asuntos de investigación, no cabe duda de que los antecedentes más importantes son el Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO) y la Organización de Armamentos de la Europa Occidental (OAEO), donde las organizaciones responsables de los asuntos de investigación, el segundo panel y Junta de Directores, respectivamente, realizaron importantes avances especialmente en sus dos últimos años.

Cuando estas Organizaciones finalizan sus actividades (mayo de 2005 en el caso del GAEO y agosto de 2006 en la OAEO) el número de proyectos puestos en marcha era de aproximadamente 300 (125 finalizados y 172 activos o a punto de iniciarse) que representaban una inversión total aproximada de 1.000 millones de euros. Un aspecto no cuantificable, pero de gran relevancia es la red de responsables nacionales de políticas de investigación y de expertos en tecnologías de defensa, tanto gubernamentales como industriales, tejida a lo largo y ancho de Europa tras diez años de actividad.

Es evidente que también es atribuible a estas Organizaciones desaciertos y errores, pero puestos en una balanza los aspectos positivos y los negativos, los primeros pueden considerarse de mayor peso. En definitiva, el GAEO y la OAEO han representado una valiosa aportación al campo de la investigación europea en cooperación en asuntos de defensa.

En cualquier caso, la experiencia previa contribuyó decisivamente a que los asuntos de investigación tuvieran una continuidad natural en el marco de la EDA, lo que favoreció una rápida implantación de la organización responsable de la investigación en este Organismo. Expresándolo en términos prácticos, puede añadirse que de los 24 miembros iniciales de la EDA, 16 de ellos, entre los que se encontraban los países con inversiones más importantes en investigación, trabajaban conjuntamente desde años atrás en el GAEO y/o en la OAEO, lo que facilitó en gran medida el desarrollo de muchos de los primeros trabajos afrontados por la Dirección de Investigación y Tecnología (I+T). Baste citar, a título de ejemplo, que el pri-

mer marco legal para la puesta en marcha de actividades de investigación desarrollado en la EDA, denominado abreviadamente Condiciones Generales (*General Conditions*) (1), no es más que una síntesis del Memorando de Entendimiento (MoU)/EUROPA (2) y del ERG 1 (3), subordinado a dicho MoU y generados ambos en el GAEO/OAEO.

Investigación en defensa. Investigación tecnológica y desarrollo

La investigación en el campo de la defensa tiene una creciente importancia en el marco de las Fuerzas Armadas. Su papel ha evolucionado de ofrecer soporte al desarrollo de sistemas de armas, a ser uno de los pilares estratégicos en la transformación de las Fuerzas Armadas, así como en la evolución de las capacidades militares. Ahora bien, la investigación de defensa integra dos tipos de actividades claramente diferenciadas: por un lado, la investigación tecnológica, conocida como I+T y, por otro, la investigación y desarrollo, denominada Investigación y Desarrollo (I+D).

Las actividades de I+T comprenden la investigación básica y aplicada para la ampliación de conocimientos y la adquisición de tecnología que puedan ser aplicables a futuros sistemas de armas y equipos, así como su verificación por medio de demostradores tecnológicos. Las actividades de desarrollo, sin embargo, tienen por finalidad la obtención de prototipos para poner en servicio sistemas y equipos que satisfagan las necesidades operativas. El marco temporal de la I+T es por tanto medio-largo plazo, mientras que la I+D está orientado al corto plazo.

Una forma de estimar el estadio de una investigación y con ello diferenciar la investigación y tecnología del desarrollo es mediante el empleo del denominado TRL (4). El TRL es un método sistemático de medida que permite evaluar la madurez de una determinada tecnología. Sin poder establecer unas fronteras claramente definidas, se considera que la I+T abarca los TRL comprendidos entre uno y cinco/seis y el desarrollo entre

-
- (1) *General Conditions Applicable to Ad-Hoc Research & Technology Projects and Programmes of the European Defence Agency.*
 - (2) *EUROPA/MoU (European Understandings for Research Organisation Programmes and Activities Memorandum of Understanding).*
 - (3) *ERG 1 (European Research Group 1).*
 - (4) *TRL (Technology Readiness Level).* Métrica establecida por la NASA en 1995 (con algunos antecedentes también de la NASA) y de empleo generalizado en la actualidad. Inicialmente contaba con siete niveles que luego fueron ampliados a nueve.

estos últimos valores y el nueve. El TRL 1 queda definido cuando los principios básicos de una determinada experiencia han sido observados e informados. Los niveles TRL 5-6 corresponden a componentes tecnológicos, subsistemas o sistemas que han sido verificados y validados en laboratorios (demostradores tecnológicos). El TRL nueve corresponde a sistemas cualificados tras haber funcionado con éxito en operaciones durante misiones.

La EDA ha establecido también, de manera indirecta, una definición de I+T en su ejercicio IST (5) en el que se recogen importantes datos estadísticos relacionados con la defensa. Durante esta actividad fue necesario llegar a un acuerdo sobre el significado de determinados términos con el fin de que cada uno de ellos tuviera una interpretación muy próxima por parte de las naciones. En el caso de gasto en I+T (6) se define éste como:

«El gasto realizado en investigación básica, investigación aplicada y demostración tecnológica con propósito de defensa (cubre aproximadamente los TRL uno/seis). No incluye el gasto para demostración o desarrollo de productos y sistemas para los cuales ha sido tomada una decisión de adquisición y ha sido prevista una fecha de entrada en servicio. I+T es una parte de I+D.»

La rápida evolución del entorno de la defensa hace que las actividades de I+T jueguen un papel fundamental en el proceso de cambio, ya que es necesario disponer de soluciones tecnológicas con la antelación suficiente para incorporarlas a los futuros sistemas de armas de una manera rápida, flexible y sostenible. En el ámbito de la defensa se considera que el cometido de la I+T es identificar y evaluar de forma prematura cualquier conocimiento tecnológico novedoso que sea capaz de soportar nuevas capacidades y requisitos de usuarios. La investigación tecnológica se reconoce ya como una parte del concepto de superioridad militar al poder evaluar e integrar tecnologías emergentes en los sistemas de defensa.

(5) *Indicators and Strategic Targets.*

(6) «R&T (*Defence Research and Technology*) expenditure means expenditure for basic research, applied research and technology demonstration for defence purposes (1). It does not include expenditure for demonstration or development of products and systems for which a decision to procure has been taken and a service date has been envisaged. R&T is subset of R&D. (1) This covers broadly six Technology Readiness Levels: TRL 1-6.»

La Acción Común (JA), como se ha explicado en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía*, es el marco fundacional de la EDA. Al inicio de la misma aparecen diversas referencias a que una de las funciones de la Agencia es la investigación. (Preámbulo y artículo 1, apartado 1), pero lo hace de una manera genérica. Es posteriormente, en el artículo 5, apartado 3.4, cuando se declara por primera vez que las actividades de investigación serán del tipo de I+T. La EDA tiene pues la responsabilidad de conducir la política europea de investigación en cooperación en torno a los conceptos de I+T definidos anteriormente. Su campo de acción será por tanto la investigación básica, la investigación aplicada y la demostración tecnológica.

En adelante se describirán los cometidos, objetivos y funciones de la EDA en materia de I+T, detallando su importante papel en la adquisición de capacidades de defensa.

Funciones y cometidos de la EDA en I+T

En el artículo 5 de la JA se definen las funciones y cometidos de la Agencia en materias de I+T y se especifican las áreas de trabajo que deben ser abordadas en este campo. En concreto, en el apartado 3.4 del citado artículo 5 de la JA se establece que la función principal de la Dirección de I+T de la EDA es aumentar la eficacia de la I+T europea en el terreno de la defensa. En particular, se determina también que los cometidos más importantes son:

- Promover, en coordinación con las actividades de investigación de la Comunidad, cuando proceda, investigaciones conducentes a satisfacer los futuros requisitos de capacidades en defensa y seguridad y, con ello, a fortalecer el potencial tecnológico e industrial europeo en este campo.
- Promover de una manera más eficaz la I+T de defensa en cooperación, aprovechando la experiencia de determinados elementos del GAEO y de la OAEO.
- Coordinar y planificar actividades conjuntas de cooperación.
- Catalizar la I+T de defensa por medio de estudios y proyectos.
- Gestionar contratos de I+T de defensa.
- Trabajar conjuntamente con la Comisión Europea para alcanzar un máximo de sinergia y complementariedad entre los programas de investigación en materia de defensa y los que se lleven a cabo en el campo civil o de seguridad.

A la vista de lo expuesto en la JA, se puede considerar que los objetivos fundamentales de la EDA en I+T son *desarrollar políticas y estrategias para fortalecer la tecnología de defensa en Europa e impulsar las colaboraciones europeas en I+T entre los pMS* (7), dirigidos ambos a la mejora de las capacidades de defensa.

Marco de trabajo. Estructura

Si bien la primera reunión de la Junta Directiva (SB) tuvo lugar el 17 de septiembre de 2004, es en su segunda reunión, celebrada el 22 de noviembre del mismo año, cuando se toman las primeras decisiones de índole práctica. De éstas, las que tienen implicaciones más importantes en I+T fueron, por un lado, la aprobación del presupuesto de la EDA para el año 2005, que incluía una estructura de la Dirección de I+T con su correspondiente dotación de personal y, por otro, la aprobación del programa de trabajo de la EDA para el mismo año que definía las líneas generales de actuación de esta Dirección.

En cuanto al presupuesto de la EDA, es importante destacar que el presupuesto denominado operativo, esto es, el dedicado por la EDA a estudios o trabajos prácticos a desarrollar por ella misma en todas las Direcciones, ascendía a la suma de tres millones de euros, cantidad a todas luces insuficiente para poner en marcha actividades de cierta importancia.

La estructura inicialmente aprobada para la Dirección de I+T, que no estaba definida con mucho detalle, se ha adaptado a las actividades que se han ido desarrollando con el tiempo. Actualmente está organizada alrededor de los CapTechs (*Capability Technologies*), conjunto de tecnologías y grupos de expertos cuya descripción se realizará posteriormente. Un esquema de la estructura actual de la Dirección de I+T de la EDA se encuentra en la figura 1. En lo que hace referencia al programa de trabajo, las cuestiones más importantes que estaban directamente relacionadas con I+T, o bien tenían implicaciones en este terreno, eran las siguientes:

- Desarrollar los denominados Conceptos Operativos (*Operational Concepts*), que son las líneas maestras o directrices para lograr los objetivos de la EDA en sus cuatro líneas de actuación: capacidades, armamentos, I+T e industria y mercado de defensa.

(7) pMS (*participating Member State*). Países miembros de la Unión Europea con la excepción de Dinamarca.

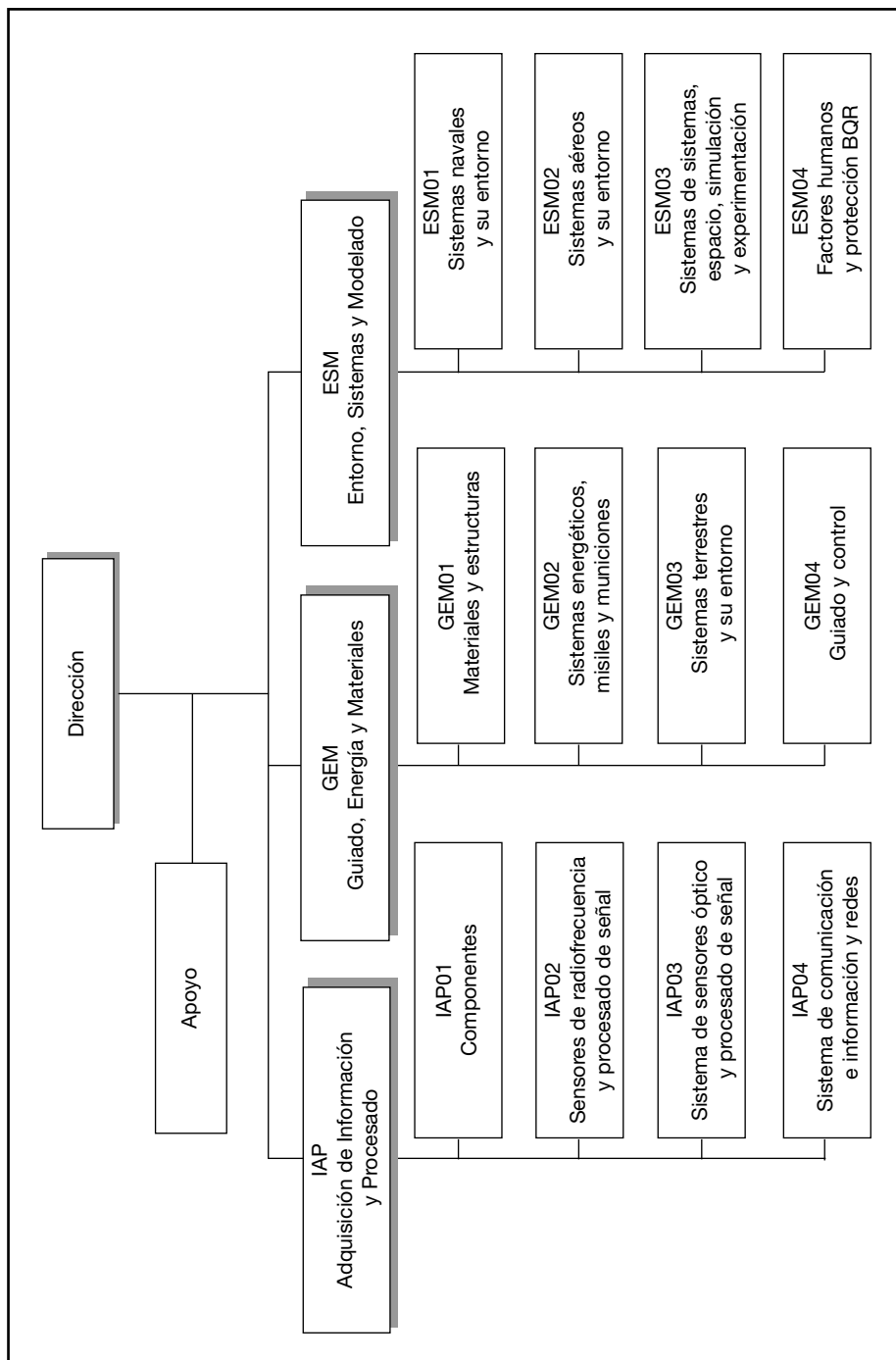


Figura 1.- Estructura de la Dirección de I+D.

- Alcanzar buenas relaciones con otros actores en el campo de I+T, entre ellos, GAEO, Carta de Intenciones/Acuerdo-Marco (Lol/FA), la industria y las universidades y centros de investigación.
- Establecer las prioridades en I+T europeas.
- Recibir gran parte de los activos del GAEO (fundamentalmente los proyectos de I+T en marcha en los que participaban los países de la EDA).
- Liderar iniciativas en el terreno Vehículo Aéreo No Tripulado/Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (UAV/ISTAR). Asimismo, a la Dirección de Armamentos se le encargaba iniciar actividades en el campo de los vehículos blindados, lo que debería tener implicaciones en I+T.
- Investigar las actividades en marcha en el campo de CBRN (*Chemical, Biological, Radiological and Nuclear*), incluidas aquellas que tienen consecuencias en materia de investigación.

Si bien algunos de estos puntos del programa se analizarán con más detalle posteriormente, se puede decir que gran parte de los asuntos de I+T descritos en el programa no fueron desarrollados de manera satisfactoria. Veamos:

- Al menos en lo que hace referencia a las cuestiones relacionadas con I+T, las relaciones con los pMS fueron complicadas y problemáticas en muchos de los momentos iniciales, no llegando a establecerse una buena comunicación. En general, los primeros pasos de la Dirección de I+T de la EDA fueron carentes de diálogo y con posturas a veces intransigentes.
- Las relaciones con otros actores de I+T fueron también inicialmente difíciles. En algunos casos esta situación se mantuvo así durante bastante tiempo, como ha sucedido con el GRD (8) de la Lol/FA. No obstante, a fecha de hoy, la situación puede considerarse prácticamente normalizada.
- La EDA trabajó en la elaboración de diversas listas de prioridades tecnológicas pero sin apenas contar con los Estados miembros, lo que se tradujo en un desacuerdo final. Finalmente, en una reunión de la SB celebrada en diciembre de 2005, se alcanzó un acuerdo de mínimos sobre la base de las prioridades tecnológicas que habían sido definidas en el marco de la Lol. Esta lista no ha tenido ninguna repercusión práctica y ha habido que esperar a 2008 para definir una nueva lista de prioridades elaborada en el marco de la estrategia en I+T denominada EDRT (9).

(8) Lol/FA-*Group of Research Directors*, Lol/FA/GRD (Grupo de Directores de Investigación de la Lol/FA).

(9) *European Defence R&T Strategy*.

- No se ha realizado ninguna actividad de I+T en CBRN bajo la dirección de la EDA. Actualmente se trabaja en este campo en la Dirección de Capacidades.
- Las iniciativas iniciales en UAV/ISTAR y en vehículos blindados no han significado aportaciones de importancia en el marco europeo. Fueron utilizadas por la EDA, entre otros aspectos, para hacer llegar al entorno de la defensa la noticia del comienzo de actividades.

Sin lugar a dudas, de todos los objetivos en I+T marcados en el programa de trabajo de 2005, el de mayor repercusión fue el desarrollo del concepto operativo en I+T que representó el primer logro práctico de cierta importancia.

Concepto operativo en I+T

El concepto operativo en I+T, aprobado en abril de 2005 por la SB de la EDA en formato de directores de I+T, establecía los métodos y procedimientos de trabajo que deberían ponerse en práctica para llevar adelante las actividades de I+T. Definía, por lo tanto, el *modus operandi* de la EDA en I+T.

Este concepto operativo está basado en siete reglas claves operativas KOR (10), que son las siguientes:

Orientación basada en capacidades (Capability Orientation)

Con tal objetivo, la EDA definía para el desarrollo de las actividades de I+T en colaboración, un marco derivado de los tres dominios de capacidades definidos por la Dirección de Capacidades.

Se trata de los siguientes:

1. IAP (*Information-Acquisition-Processing*), correspondiente a la capacidad de conocimiento (*knowledge*).
2. GEM (*Guidance-Energy-Materials*), correspondiente a la capacidad de combate (*engagement*).
3. ESM (*Environment-Systems-Modelling*), correspondiente a la capacidad de maniobra (*manoeuvre*).

Cada uno de estos tres grandes bloques, quedaba dividido posteriormente en cuatro grupos de tecnologías basadas en capacidades denominados CapTech (11), que deberían servir de base para el desarrollo de las

(10) *Key Operating Rule*.

(11) *Capability Technologies*, CapTech (Tecnologías [basadas] en Capacidades).

actividades en cooperación. Esto representa un total de doce grupos tecnológicos o CapTechs. La puesta en marcha de los doce CapTechs se realizó a lo largo del año 2005. Un tratamiento más pormenorizado de los CapTechs se realizará posteriormente.

Esta distribución tecnológica no representó en aquellos momentos una aportación significativa. Los CapTechs tenían muchas similitudes con las áreas tecnológicas del GAEO denominadas CEPA (12). El propósito de la EDA era introducir una mayor orientación por capacidades que en el GAEO, pero la estructura y la forma práctica de trabajo tenían muchas semejanzas.

Con posterioridad, la EDA realizó la definición y asignación de tecnologías en cada CapTech utilizando para ello la taxonomía definida en el GAEO. Esta tarea se llevó a cabo sin realizar ninguna consulta con las naciones. El resultado fue unas áreas tecnológicas mezcla de tecnologías básicas, tecnologías aplicadas y sistemas, agrupados según criterios no muy coherentes. Una vez puesta en conocimiento de los Estados miembros, la EDA se negó en todo momento a considerar las recomendaciones basadas en las experiencias obtenidas en el marco de las CEPA. La consecuencia ha sido manifiesta: los CapTechs han sido reorganizados tras un período de funcionamiento de tan sólo tres años. Tras haberse observado muchos de los problemas advertidos por los pMS en su momento, la SB de directores de I+T ha aprobado en la reunión de abril de 2008 una nueva estructura de CapTechs.

Gestión centralizada de redes de trabajo (Network Centric Management)

Esta segunda regla establece la forma de trabajo mediante grupos de expertos, con participación de la industria y de las instituciones que realicen investigación. La información generada estaría contenida en una red informática con acceso desde los Estados miembros (Extranet). Con ello, se dispondría de manera continua de una información actualizada, transparente y centralizada. Además, parte del trabajo podría realizarse en línea, así como realizar intercambios de opinión y discusiones de trabajo.

El papel de la EDA en estos grupos de expertos debía ser, de acuerdo a lo especificado en esta regla, la de «animador» del trabajo, favoreciendo un «buen impulso» y el intercambio de información entre los diferentes

(12) *Common European Priority Area*, CEPA (Área de Prioridad Común Europea).

CapTechs. Finalmente, algo aparentemente inocuo, pero que, como se verá más adelante, habría de tener cierta importancia: la EDA especificaba claramente que la organización de las reuniones de los CapTechs debería llevarse a cabo incluyendo seminarios y jornadas de trabajo (*workshops*), que tendrían lugar, fundamentalmente, en las instalaciones de la EDA.

Con respecto a la red informática centralizada que la EDA ha puesto en marcha, hay que señalar que ha sido, sin duda, un gran acierto. La puesta en marcha de la red denominada «Extranet EDA» habilita a los Estados miembros, mediante los oportunos controles, a acceder en línea a unos foros de trabajo que permiten conocer gran parte de la información generada en la EDA y, a la vez, utilizar la red para realizar intercambios de información y establecer foros de discusión, todo ello de manera también muy ágil.

Por contra, dos cuestiones contempladas en esta segunda regla han resultado negativas. Una de ellas es el papel que la EDA fijó inicialmente al personal asignado a los CapTechs, denominados «moderadores», que es, en opinión generalizada, pasivo. Los moderadores no tenían una función ejecutiva ni de liderazgo en las discusiones y, al no aceptar tampoco la EDA el liderazgo por parte de las naciones, no se lograban alcanzar acuerdos efectivos en las reuniones.

Por otro lado, como el método propugnado de búsqueda de acuerdos sobre temas concretos estaba basado en seminarios o jornadas dedicadas al margen de las reuniones ordinarias de los CapTechs, el número de eventos creció exageradamente.

Como consecuencia de lo expuesto, se produjeron tres hechos negativos:

1. La generación de actividades cooperativas de I+T en la EDA experimentó una fuerte disminución con respecto a la que había tiempo atrás.
2. Los gastos de los pMS destinados a viajes de representantes nacionales aumentaron en gran medida y ello en momentos presupuestarios difíciles.
3. Se originó una sobrecarga adicional de trabajo para dichos expertos, en plantillas cada vez más exigidas por el constante aumento de compromisos.

Estos temas se han ido reconduciendo a lo largo del tiempo y en la actualidad los moderadores de los CapTechs han adoptado una posición

mucho más activa y establecen cierto liderazgo, por lo que las reuniones son más productivas. En cuanto a los seminarios dedicados a temas concretos, se ha acordado que la celebración tenga lugar, generalmente, en el marco de las reuniones ordinarias de trabajo de los CapTechs.

Transparencia (Transparency Through Monitoring and Reporting)

Esta tercera regla trata de establecer una buena comunicación, seguimiento e intercambio de información entre la Agencia, los pMS y la SB.

Propone por primera vez una hoja de ruta en I+T y una estrategia en este terreno. Establece asimismo que debe haber una buena comunicación con las Direcciones de Capacidades y de Armamentos. Finalmente, propone la definición de un conjunto de indicadores que permita conocer los resultados de la colaboración en I+T.

Para mejorar la comunicación y colaboración entre la EDA y las naciones, se estableció un Grupo denominado Puntos de Contacto Nacionales (*R&T PoC Group*) quienes, delegados por los respectivos directores de I+T, realizan de manera regular el trabajo entre las SB. Este Grupo fue aprobado en la misma SB que aprobó el concepto operativo (abril 2005).

Como en otras ocasiones, algunos de los resultados obtenidos han estado alejados de lo previsto, especialmente durante el periodo inicial de funcionamiento de la Dirección de I+T. La falta de transparencia con respecto a los pMS en los primeros años fue, en algunos puntos, notable. Baste citar como ejemplo que la EDA no ha convocado a la SB en formato de directores nacionales de I+T desde diciembre de 2005 hasta abril de 2008, a pesar de las peticiones de los Estados miembros de celebrar reuniones para tratar temas de gran importancia, entre otros, la estrategia de I+T.

El Grupo de PoC nacionales en I+T se ha venido reuniendo regularmente de dos a tres veces al año, si bien durante el periodo de los dos años iniciales (mediados de 2005 a mediados de 2007) la Dirección de I+T llevó adelante sus trabajos sin tener en mucha consideración las propuestas nacionales expuestas en el grupo. Sin lugar a dudas, el descontento de las naciones durante el primer periodo de existencia de la Dirección de I+T de la EDA fue elevado. En la actualidad, las relaciones han mejorado ostensiblemente.

En cuanto a la definición de indicadores de la eficacia en el establecimiento de colaboraciones, a fecha de hoy aún no se han establecido.

Aceptación de redes de trabajo y cooperación
(Embracing Valuable Existing Co-operation and Networks)

Con esta regla, la EDA invitaba a los grupos de trabajo y redes ya existentes a transferir sus actividades a su organización de I+T, siempre que se aceptaran su estructura y formas de trabajo.

El mensaje tenía, básicamente, dos claros receptores: por un lado el GAEO, con el cual ya había acuerdo oficial para transferir la mayoría de las actividades y grupos en curso (resultado del acuerdo previo alcanzado nacionalmente en dicha organización) y, por otro, la Lol.

Los proyectos en marcha del GAEO en los que no participaban Noruega y Turquía, que no son miembros de la Unión Europea, fueron transferidos finalmente a la EDA a partir de agosto de 2005. De un total de 52 proyectos por valor de 226 millones de euros, fueron transferidos 42, de los cuales 12 contaban con participación española. Otros estudios como los AHPG (*Ad-hoc Project Groups*) fueron asimismo transferidos, pero no tuvieron apenas trascendencia en la vida de la Agencia. En cuanto a las CEPA del GAEO, los grupos de expertos continuaron sus trabajos en la Agencia en el marco de los CapTechs, pero con las dificultades señaladas anteriormente.

En lo que hace referencia a otras organizaciones, el GRD de la Lol acordó que, una vez definido un trabajo, estudio o proyecto, su correspondiente puesta en marcha se llevaría a cabo en el seno de los CapTechs, lo que se ha llevado a la práctica cuando ha sido el caso.

Interfase eficaz con la investigación civil y de uso dual
(Effective Interface with dual-use and Civil Research)

La intención de esta regla es establecer mecanismos para asegurar sinergias con actividades de investigación duales o de seguridad, evitando duplicidades. La EDA declara también la intención de aconsejar prioridades en la investigación en el terreno de la seguridad.

No es necesario realizar muchos comentarios al respecto. Baste decir que la EDA, en el plano institucional, está realizando esfuerzos para establecer una buena comunicación con otros actores de la investigación, entre los que se encuentra, lógicamente, la Comisión Europea. El tiempo mostrará la eficacia de estas relaciones. A nivel más práctico, los CapTechs tienen una importante función a este respecto. Los expertos que trabajan en estos grupos tienen, por sus conocimientos y su participación en otros

foros y grupos de investigación, la misión de evitar el solape de actividades, no sólo con el campo civil o de seguridad, sino con las de otras organizaciones de defensa, con el fin de no duplicar esfuerzos personales y económicos destinados a la investigación.

En lo que se refiere a las conexiones en investigación con el mundo de la seguridad y los posibles asesoramientos en prioridades, si bien la EDA ha establecido contactos en estos asuntos, no hay, en términos prácticos, ningún resultado.

Implicación y participación de la industria (Involvement of Industry)

En esta regla, la EDA reconoce el importante papel que la industria juega en el proceso de generación de proyectos en su vertiente clásica, denominada comúnmente *bottom-up*, a diferencia de la estrategia directiva o *top-down*.

Si bien la presencia y la participación de la industria, ha ido mejorando con el tiempo, tampoco este importante actor se encontró muy satisfecho con su papel en las actividades iniciales de I+T y, más en concreto, en los Cap-Techs. Así, comunicaron en diversas ocasiones que durante la evolución del GAEO a la EDA se había producido un importante descenso de las actividades de I+T con participación industrial. Por otro lado, la industria sigue solicitando la convocatoria de nuevas rondas de Eurofinder (13), mecanismo que había representado una importante aportación a la generación de proyectos. Otro aspecto importante en el que la industria ha mostrado reservas es el que hace referencia a la propiedad intelectual de los resultados, pues considera que el tratamiento actual de los derechos de propiedad intelectual IPR (14) en el marco de la EDA es insatisfactorio. Desde el otoño de 2008 se está negociando un nuevo conjunto de regulaciones de IPR que se espera que tengan aceptación por parte de todos los actores involucrados.

La EDA como contratante de actividades de I+T (Using EDA Contracting Capacity for R&T)

En aplicación de los artículos 13.2, 17, 20 y 21 de la JA, la EDA invoca su papel como apoyo a los Estados miembros en los proyectos de colabora-

(13) Mecanismo de generación existente en el GAEO de presentación regular –bianual– de propuestas no solicitadas de proyectos de I+T.

(14) *Intellectual Property Right*, IPR (Derechos de Propiedad Intelectual).

ción, incluyendo la contratación. Asimismo, reivindica su actuación a la hora de crear y gestionar estudios y proyectos de I+T, con cargo a los fondos propios.

La EDA ha tenido un papel muy activo en este terreno. Ha puesto en marcha diversas actividades, principalmente estudios, sobre áreas en las que existen carencias en capacidades. Han sido estudios y proyectos de no gran extensión o profundidad, pues el presupuesto operativo con que cuenta hasta la fecha es bastante bajo (el propuesto para el año 2009 es de ocho millones de euros).

Su papel como agente contratante fue rápidamente asumido y funciona ágil y eficazmente.

Forma de trabajo

La forma de trabajo de la Dirección de I+T corresponde a su posición en el proceso general de desarrollo de actividades de la EDA que ha sido descrito en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía*. Tiene una doble orientación: una primera de carácter horizontal o trasversal y una segunda con sentido vertical. En la primera de ellas, las actividades de I+T están conectadas con las del resto de Direcciones de la EDA (Capacidades, Armamentos e Industria y Mercado). La segunda, corresponde a los trabajos realizados en el marco de la propia Dirección de I+T. Una representación gráfica de esta forma matricial de trabajo se muestra en la figura 7, p. 43, del capítulo primero, de esta *Monografía*.

La primera de las dos mencionadas, horizontal, se ajusta al modelo denominado *capability driven* o realización de actividades de I+T derivadas de capacidades, que han sido definidas previamente por la Dirección de Capacidades de la EDA. Constituye la parte estratégica de la forma de trabajo en I+T, que también suele conocerse como *top-down*. Este proceso se indica esquemáticamente en la figura 2, p. 108.

En la parte específica de I+T del proceso citado, los objetivos se establecen mediante una traslación que parte de las necesidades en capacidades y finaliza en las actividades en I+T que es necesario poner en marcha para obtenerlas. Un esquema de este proceso se muestra en la figura 3, p. 109.

Para facilitar la comprensión de la figura anterior, que contiene algunas expresiones adaptadas de la terminología inglesa, se aclara que el térmi-

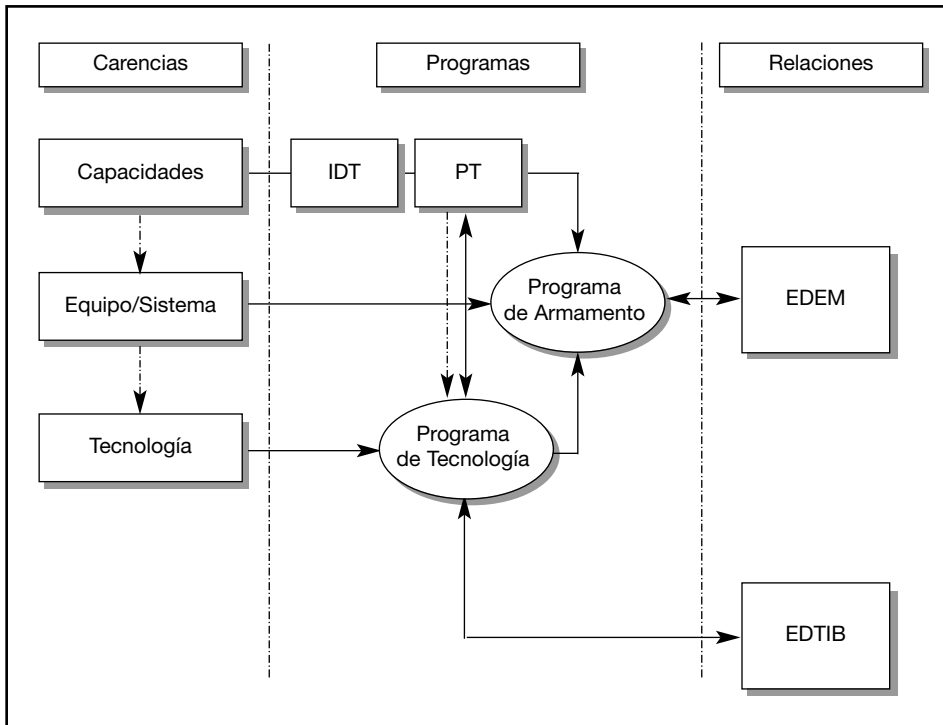


Figura 2.– Proceso general de la Dirección de Capacidades de la EDA.

no «elemento facilitador» (15) corresponde a todo aquello que ayuda a alcanzar el objetivo propuesto.

Un ejemplo práctico de este proceso de generación de proyectos de I+T a partir de una definición de capacidad, se llevó a cabo en el primer programa de categoría A (16) desarrollado por la EDA y denominado JIP-FP (17). En la figura 4, p. 110, se puede ver un esquema práctico de la traslación capacidades-tecnologías llevado a cabo en este programa.

La segunda de las dos formas de trabajo mencionadas, definida como de componente vertical y que tiene una orientación primordialmente tec-

(15) En la terminología inglesa se conoce como *enabler, element o characteristic*.

(16) Proyecto de categoría A: Propuesto por la EDA, o por uno o más pMS, para participación general. Se darán más detalles posteriormente.

(17) *Joint Investment Programme-Force Protection*.

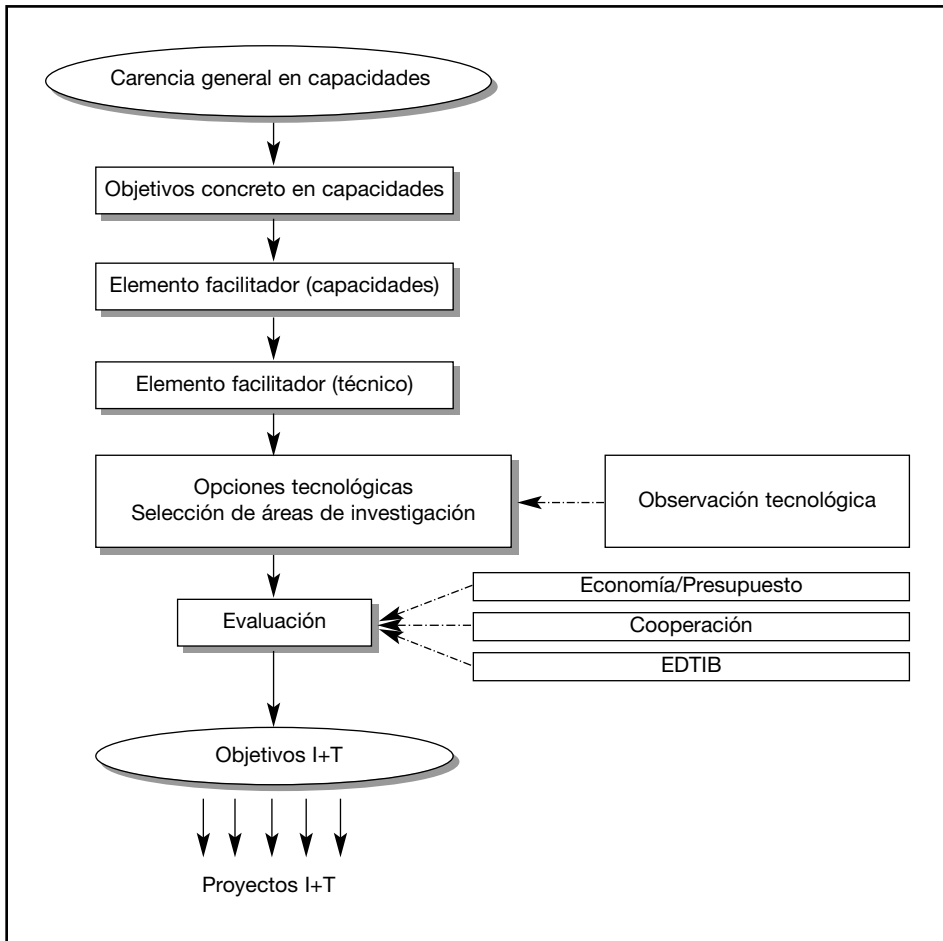


Figura 3.- Necesidades en capacidades.

nológica, está sustentada en los conocimientos de los expertos nacionales y de la EDA en materia de I+T, sin que estos conocimientos deriven, en un principio, de capacidades (18). Es la conocida como enfoque *bottom-up*.

(18) No obstante, cuando un representante nacional propone una idea, propuesta o proyecto, introduce también una actividad orientada por capacidades, si bien puede que no sea común a todos los participantes, ya que está derivada de las capacidades prioritarias nacionales. En definitiva, también la componente *bottom-up* tiene a veces cierta parte de *top-down*.

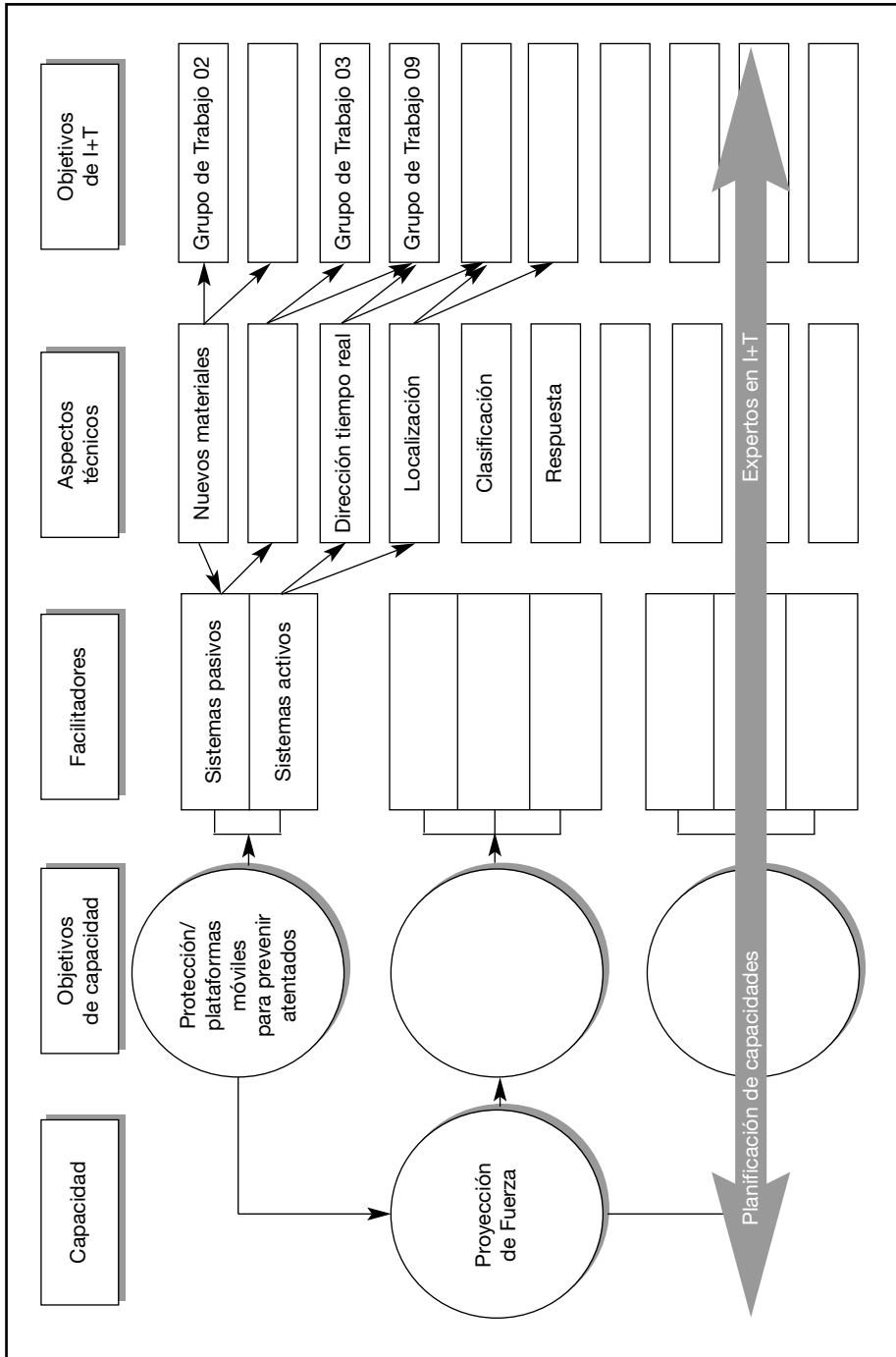


Figura 4.- *Proceso de generación del proyecto de I+T.*

CapTechs

Definición

Los CapTechs constituyen el fundamento sobre el que se apoya la EDA para generar proyectos de I+T en colaboración. Conceptualmente, son dos cosas a la vez:

1. Un *conjunto de tecnologías* orientadas a una de las capacidades definidas por la EDA.
2. Un *grupo de expertos* de los pMS, de la industria y de centros de investigación y universidades.

El principal objetivo de los CapTechs es realizar propuestas de actividades en I+T en sus dos vertientes: estratégica (*top-down*), orientada a capacidades, y tecnológica (*bottom-up*). Estas actividades deben estar enfocadas, prioritariamente, a la puesta en marcha de proyectos de colaboración.

Estructura

De acuerdo a lo establecido en la KOR número 1 en I+T, explicada anteriormente, el número de CapTechs es de 12 en correspondencia con los tres grandes bloques de capacidades:

1. *Knowledge: Inform/Command*
IAP (*Information-Adquisition-Processing*).
2. *Engagement: Engage/Protect*
GEM (*Guidance-Energy-Materials*).
3. *Manoeuver: Deploy/Sustain*
ESM (*Environment-Systems-Modelling*).

Tras una estructura inicial definida por la EDA, que como se ha indicado anteriormente presentó a lo largo de su existencia diversos problemas, el 8 de abril de 2008 la SB, reunida en formato de directores I+T, aprobó la nueva definición de áreas tecnológicas de acuerdo al esquema indicado en la figura 5, p. 112.

Composición

Los CapTechs constan de los siguientes miembros:

- Una persona de la plantilla de la EDA en el papel de *moderador*.
- Expertos nacionales gubernamentales en las áreas tecnológicas correspondientes que se denominan Coordinadores Nacionales de los CapTechs, CNC (*CapTech National Coordinators*).

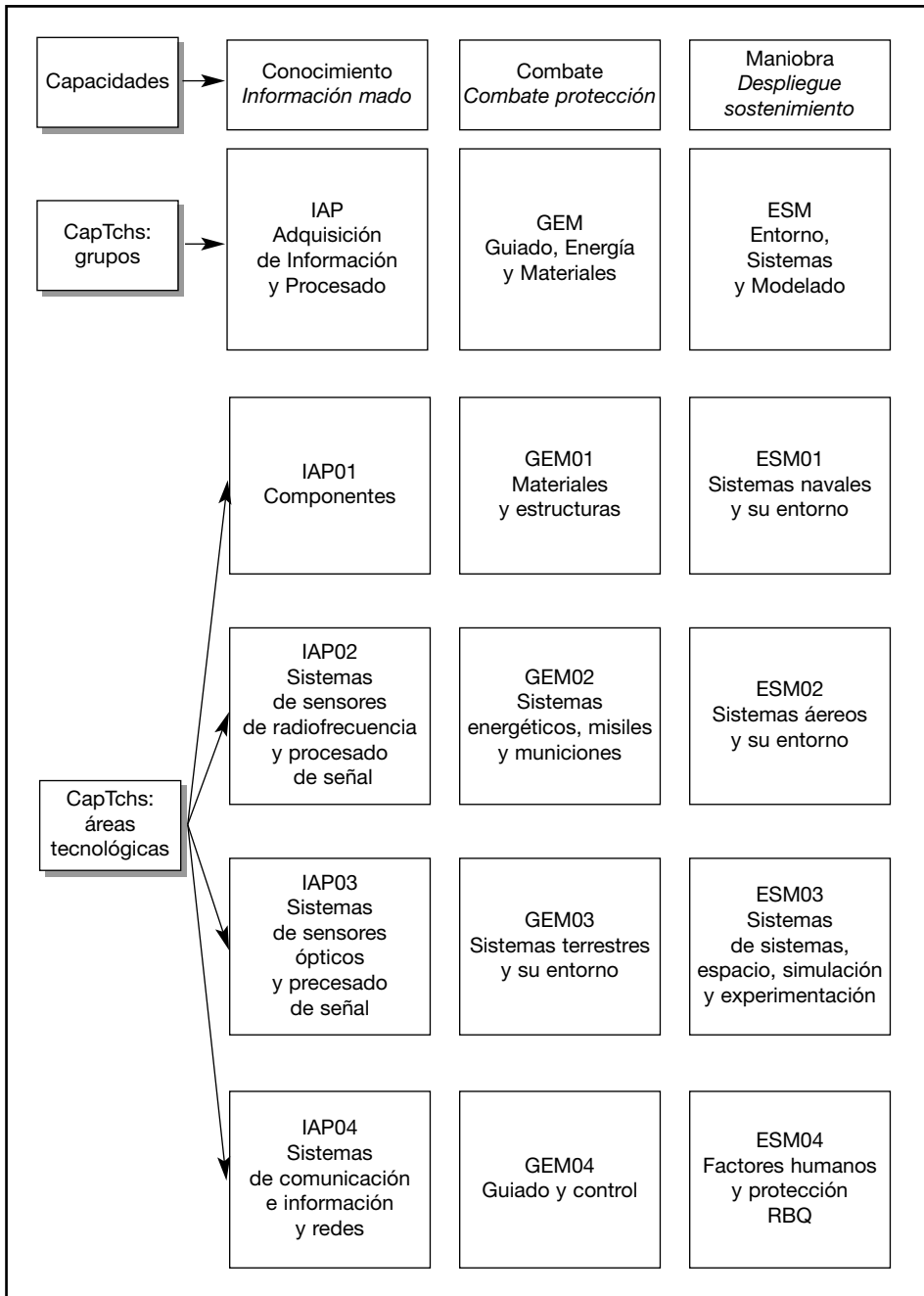


Figura 5.- Tres bloques de capacidades.

- Expertos nacionales gubernamentales en determinadas tecnologías que se designan Expertos Gubernamentales de *CapTechs*, CGE (*CapTech Governmental Experts*).
- Expertos Nacionales No Gubernamentales de la Industria, Centros de Investigación y Universidades, CnGE (*CapTech non-Governmental Experts*).

El papel que cada uno tiene asignado es el siguiente:

MODERADOR

- Estimular y moderar las discusiones e intercambios de opinión.
- Realizar intercambios con otros *CapTechs* cuando sea preciso (principio de horizontalidad o transversalidad).
- Organizar reuniones de expertos cuando se considere necesario.
- Tener actualizadas las listas de expertos.
- Realizar el seguimiento e informar sobre las actividades del *CapTechs* en cada momento.

CNC

- Contribuir como experto en un área tecnológica al trabajo e intercambio de opiniones.
- Proporcionar puntos de vista fundamentados en cada cuestión afrontada en el *CapTechs*: identificación de proyectos, tecnologías, respuestas a prioridades en capacidades, etc.
- Apoyar al moderador.
- Designar a los expertos nacionales.

CGE

- Contribuir como experto al trabajo desarrollado en el *CapTech*.
- Proponer actividades de I+T en su área de conocimiento.
- Presentar propuestas para contribuir a la hoja de ruta de I+T de la EDA.
- En su caso, actuar como director de estudios o proyectos de I+T.

CnGE

- Contribuir como experto al trabajo desarrollado en el *CapTech*.
- Proponer actividades de I+T en su área de conocimiento.
- Presentar propuestas para contribuir a la hoja de ruta de I+T de la EDA.

Todos estos expertos nacionales y de la EDA constituyen una mesa de trabajo donde se debaten ideas y propuestas. Cuando alguna de éstas logra el

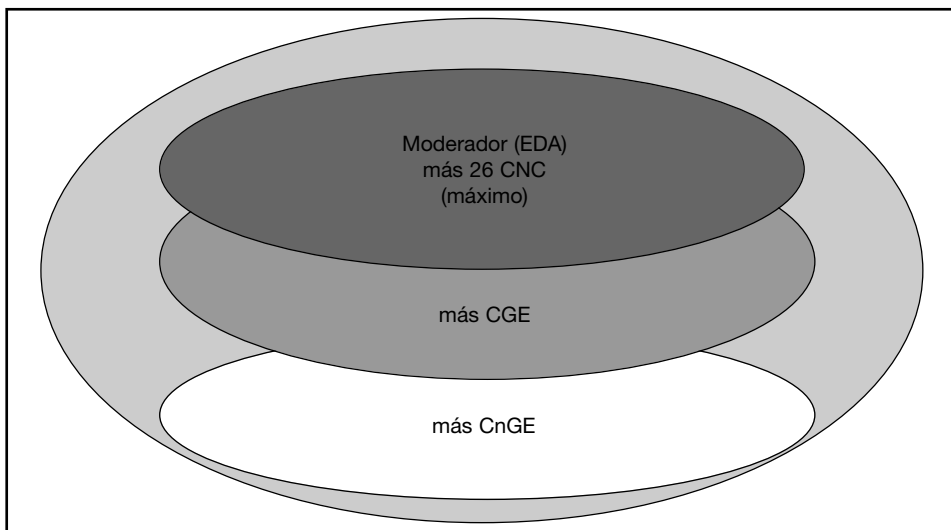


Figura 6.– *Composición de un CapTech.*

acuerdo de al menos dos pMS comienza un proceso de puesta en marcha que finaliza con la firma de un acuerdo gubernamental entre los países participantes y, posteriormente, con la firma de un contrato con un consorcio industrial que realiza de manera práctica el proyecto de I+T. Sin existir una regla fija establecida al efecto, los proyectos suelen ser cofinanciados entre los gobiernos y las entidades públicas o privadas que realizan la investigación.

La participación de expertos no gubernamentales es libre, si bien, por motivos prácticos, es recomendable informar al representante gubernamental en el CapTech (CNC) y, en el mejor de los casos, establecer una buena comunicación entre ambos a la hora de definir posiciones nacionales.

Una representación gráfica de la composición de un CapTech puede verse en la figura 6.

Proceso de generación de proyectos de I+T

Procesos

La generación de proyectos de I+T se lleva a cabo a través de los dos mecanismos explicados anteriormente:

1. Estratégico o *top-down*. Derivada de la forma de trabajo orientada por capacidades (*capability driven*). Son proyectos generados por la EDA

para tratar una carencia identificada en capacidades o, en un amplio sentido, una prioridad establecida por la Agencia o por algún pMS.

2. Tecnológico o *bottom-up*. Son proyectos propuestos por expertos gubernamentales o no gubernamentales (industriales, centros de investigación, universidad, etc.) y aprobados por un número de pMS.

Categorías de proyectos

Existen tres categorías de proyectos para la puesta en marcha de actividades de I+D:

1. Proyectos financiados por la EDA.
2. Proyectos *ad hoc* categoría A (definidos también como *opt-out*).
3. Proyectos *ad hoc* categoría B (definidos también como *opt-in*).

El primero de ellos es un proyecto propuesto por la EDA y financiado con su presupuesto operativo. Al tratarse de fondos comunes, todos los pMS reciben información del proyecto y comparten los resultados.

El proyecto *ad hoc* categoría A tiene las siguientes características:

- Es propuesto por la EDA o por uno o más pMS para participación por parte de todos los pMS y la Comisión Europea. Se trata por tanto de un proyecto de los conocidos también como proyectos abiertos, esto es, están abiertos a la participación de cualquier país interesado. Al ser, por tanto, de participación general, aquellos países que no deseen tomar parte lo pueden hacer comunicando su decisión a la SB. De ahí el nombre de *opt-out*.
- Las normas específicas son fijadas por la SB de la EDA a propuesta de los pMS participantes que se denominan cMS (19).
- La gestión técnica del proyecto es responsabilidad de un grupo integrado por delegados de los cMS.
- Los resultados del proyecto son compartidos por los cMS. Los países no participantes tienen una información resumen.

Las características completas de esta categoría de proyectos se reflejan en el artículo 20 de la JA.

En cuanto al proyecto *ad hoc* categoría B, sus particularidades son:

- Se propone por uno o más pMS para la realización por ellos mismos. Se trata pues de un tipo de proyecto conocido también como proyecto cerrado.

(19) *Contributing Member State*.

- Se comunica al resto de pMS la intención de poner en marcha tal proyecto.
- Existen dos meses de plazo para que los países restantes puedan manifestar el interés de participar. Por ello, estos proyectos se denominan también *opt-in*.
- Es potestad de los países que han propuesto el proyecto aceptar o no la participación de otros pMS.
- Las normas del proyecto son fijadas por los países proponentes.
- La gestión técnica del proyecto se realiza por un grupo formado por representantes de los países participantes.
- Los resultados del proyecto son compartidos solamente por los países participantes

Las características detalladas de los proyectos *ad hoc* categoría B se pueden consultar en el artículo 21 de la JA.

Generación de proyectos

Los CapTechs constituyen la base sobre la que se apoya todo el proceso de generación de proyectos de I+T. La EDA, por medio de las redes de expertos descritas anteriormente y en conjunción con el personal de la propia EDA asignado a tal efecto, ha establecido un proceso sistematizado para la puesta en marcha de actividades.

Mediante los dos mecanismos descritos de actuación (*top-down* y *bottom-up*) se da entrada en los CapTechs a una serie inicial de ideas basadas bien en capacidades, bien en aspectos tecnológicos y/o industriales. Tras las discusiones mantenidas por los CNC sobre las ideas expuestas, se definen con mayor precisión las mismas y con ello se constituye una cartera (20) de propuestas en cada CapTech. Cuando hay interés por parte de dos o más pMS en participar en alguna de estas propuestas, se procede a iniciar la puesta en marcha de la actividad implicada y se decide, en función de los intereses generales, sobre el tipo de proyecto más indicado para llevarla a cabo: proyecto financiado por la EDA, proyecto categoría A o bien proyecto categoría B.

Una vez seleccionado el tipo de proyecto, se presenta a la SB de la EDA para su aprobación; producida la cual se procede a la firma del compromiso formal entre los países participantes en el caso de proyectos de categoría A y B y a la petición de ofertas por parte de la EDA en los casos

(20) Término comúnmente conocido en su denominación inglesa: *portfolio*.

en que el proyecto sea financiado por la propia Agencia. Firmado el compromiso gubernamental entre los pMS participantes o seleccionada la oferta más adecuada en el segundo caso nombrado, se procede a la firma del contrato para realizar el proyecto. El proceso descrito se puede ver de manera gráfica en la figura 7, p. 118.

Actividades de I+T desarrolladas por la EDA

Generalidades

Como se ha comentado anteriormente, es en noviembre de 2004 cuando la EDA en su conjunto y la Dirección de I+T en particular, comienzan la andadura en términos prácticos. El Programa de Trabajo aprobado por la SB en esa fecha contempla la estructura de la Dirección de I+T y dispone que se redacte el concepto operativo en I+T lo antes posible, el cual fue aprobado por la SB en abril de 2005.

Desde la fecha citada anteriormente, noviembre de 2004, hasta finales de 2007, tiene lugar un periodo de vida de la EDA en el que, bajo el mandato del primer director general, se da un fuerte impulso a las actividades de I+T. No obstante, algunas de las medidas adoptadas se realizan con precipitación y con discrepancias con las naciones en diversos puntos lo que da lugar a fricciones entre la Dirección de I+T y los pMS que resultan, desgraciadamente, frecuentes.

En general, este periodo de aproximadamente tres años tuvo una agenda en I+T con una fuerte componente política, siguiendo en sus aspectos más concretos los conceptos derivados de la reunión de Hampton Court en octubre de 2005. Hampton Court fue la sede de una cumbre informal de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea celebrada en esa fecha bajo la Presidencia del Reino Unido. El objetivo fundamental de la misma era discutir de manera franca y abierta en torno a la globalización, las reformas económicas a introducir y sobre la seguridad interior y exterior de la Unión.

Durante la reunión se llegó al acuerdo de que Europa debería consolidar las capacidades en defensa para reforzar su seguridad (21) por un lado y, por otro, para cumplir adecuadamente con las misiones que, cada vez en mayor número, tiene que realizar en cualquier parte del mundo. Se consideró entonces que la investigación y tecnología era un elemento crítico en

(21) *A secure Europe in a better world.*

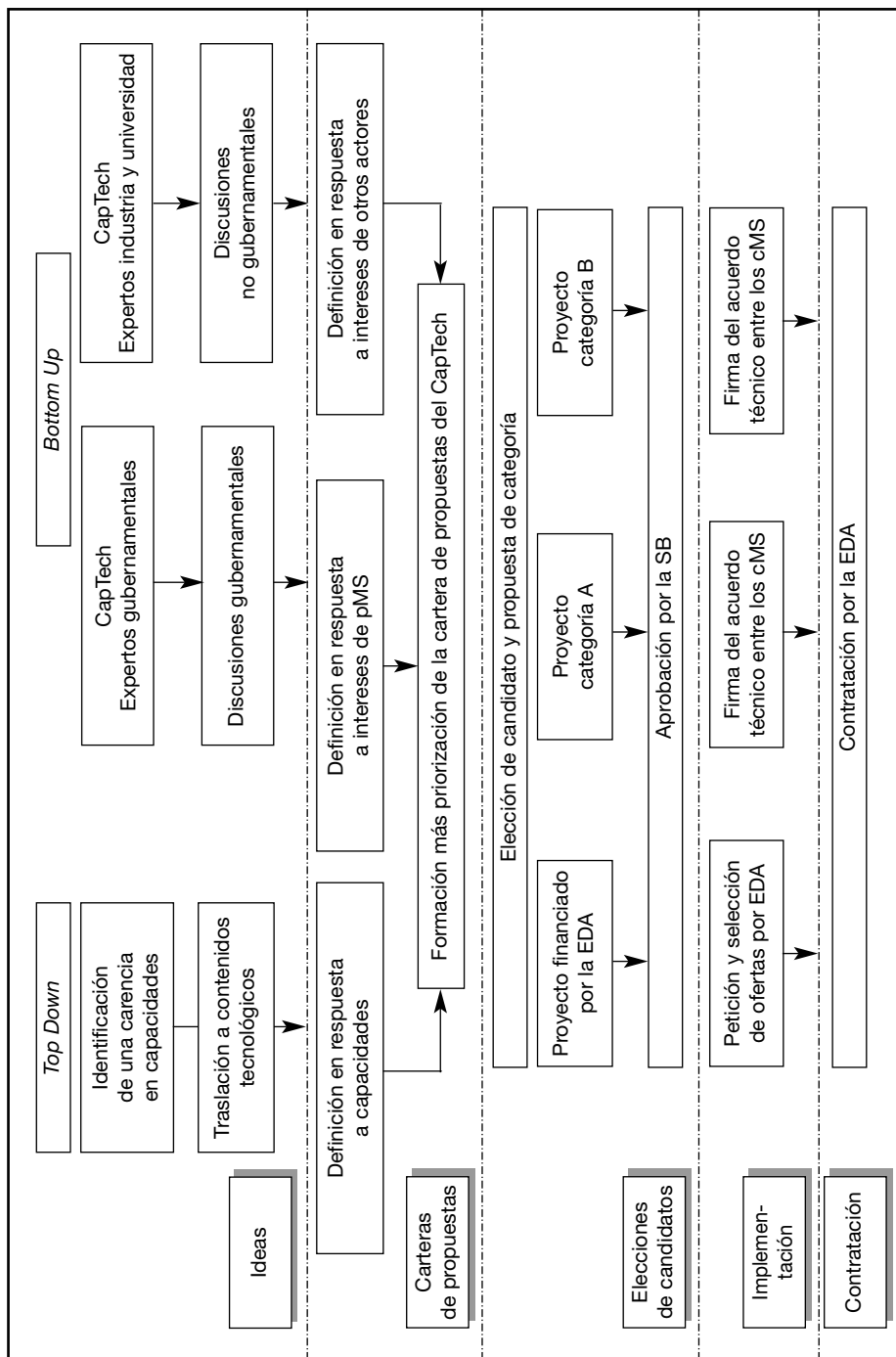


Figura 7.- Generación de proyectos en los CapTechs.

el proceso de mejora y desarrollo de las capacidades de defensa europeas. Javier Solana, Alto Representante (AR) para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y máximo responsable de la EDA, fue encargado de adoptar las medidas oportunas para llevar adelante esta tarea.

Líneas básicas de actuación

En diciembre de 2005, Javier Solana presentó las líneas básicas de actuación en una reunión del Consejo de la Unión Europea (22). Básicamente, sus orientaciones iniciales al Consejo en temas de investigación establecían que Europa debería gastar más, gastar más en colaboración y, además, de una manera más eficaz (23). Para ello, se acordó poner en marcha una serie de medidas, entre las que destacaban:

- Generar datos estadísticos precisos sobre I+T con el fin de establecer objetivos en niveles de gasto y en colaboración. La EDA debería identificar las razones por las cuales las naciones europeas tienen niveles de gasto en I+T muy bajos, individual y colectivamente.
- Mejorar los mecanismos de cooperación y, con ello, incrementar el número de colaboraciones. Como primer paso, se debería designar un conjunto inicial de prioridades tecnológicas que sirviera de guía para la puesta en marcha de proyectos. Se aconsejaba tomar las prioridades definidas en la Lol a falta de unas propias.
- Definir una estrategia europea en I+T y las prioridades tecnológicas.
- Poner en marcha medidas económicas tendentes a un empleo más racional y coordinado de los presupuestos nacionales de Defensa. Entre las recomendaciones se apuntaba evitar la duplicidad de infraestructuras (de las instalaciones de ensayo, por ejemplo), establecer las máximas sinergias con otros actores involucrados en la investigación (entre ellos la industria), así como poner en marcha mecanismos para garantizar una buena complementariedad con los esfuerzos realizados en el terreno civil (seguridad, espacio, etc.).

Definidas ya las líneas de acción, la SB de la EDA, en formato de directores de Investigación, reunida el 16 de diciembre de 2005, encomendaba a la Dirección de I+T, entre otros puntos, la toma de medidas para desarro-

(22) «Follow-up on Hampton Court discussions regarding certain CFSP aspects, by EU HR Javier Solana. Attachment I: Improving our defence capabilities by increasing levels of research spending, finding opportunities for research collaboration, tackling capability gaps and collaborating as partners on training.»

(23) «Invest more, invest more together and more effectively.»

llar una metodología para una estrategia en I+T, denominada posteriormente EDRT. En principio, la SB fijaba la fecha de finales de marzo de 2006 para la finalización del ejercicio. Se acordó que la estrategia debería tener las siguientes características generales:

- Modelo derivado de capacidades (*capability driven*) con su correspondiente metodología.
- Definición de prioridades tecnológicas a corto plazo.
- Identificación de tecnologías con gran impacto en defensa en el horizonte temporal de 15-20 años. Este ejercicio debería estar conectado con el denominado LTV (24).

En cuanto a la mejora de los mecanismos de cooperación, se consideró que los métodos desarrollados hasta la fecha en el caso de proyectos convencionales (que corresponden con los proyectos definidos en la EDA como de categoría B), presentaban muchos problemas ya que el escenario de la I+T había cambiado sustancialmente en los últimos años.

Como factores que afectaban negativamente a la puesta en marcha de los proyectos en colaboración, se consideraban, entre otros, los largos plazos de implantación existentes, la indefinición de compromisos financieros, procesos nacionales lentos y descoordinados y un marco rígido de trabajo, condicionado por ciertos aspectos entre los que se apuntaban la existencia del «justo retorno» y la ausencia de competitividad. Por ello, se decidió que era necesario incrementar el número de iniciativas de categoría A, adoptando a la vez medidas más ágiles de puesta en marcha y de gestión.

Iniciativas más importantes

La EDA puso en marcha dos estudios relacionados con dos importantes áreas tecnológicas en el campo de los UAV (25), ambos financiados con el presupuesto operativo. Como se ha citado anteriormente, no puede decirse que hayan representado una importante contribución en este campo. Su importancia radica en que fueron los primeros contratos de

(24) *Long Term Vision. An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs.*

(25) *Technology Demonstration Study on Sense & Avoid Technologies for Long Endurance:* Iniciado en marzo de 2006 y finalizado en agosto 2007. *Technology Demonstration Study-LE/UAV Datalink Study:* Iniciado en diciembre de 2005 y finalizado en febrero de 2007.

proyectos de I+T puestos en marcha y adjudicados por la EDA a consorcios europeos, lo que representó el lanzamiento oficial de la Agencia en esta materia.

Otro aspecto importante son las actividades de la Dirección de I+T orientadas a la implantación y gestión de proyectos de categoría B en apoyo de los pMS, lo que es una labor ciertamente oscura pero imprescindible en la colaboración en investigación. Al margen de lo aludido, las actividades más importantes de I+T desarrolladas por la EDA hasta el verano de 2008 han sido las siguientes:

- Estrategia de I+T (EDRT).
- Prioridades tecnológicas (incluidas en la estrategia).
- Programas de categoría A:
 - JIP-FP (*Joint Investment Programme–Force Protection*).
 - ICET (*Innovative Concepts and Emerging Technologies*).
- Condiciones generales.

ESTRATEGIA DE I+T (EDRT)

Una de las líneas de trabajo marcadas tras la reunión del Consejo de la Unión Europea celebrada en diciembre de 2005, en la que Javier Solana expuso las orientaciones iniciales en temas de I+T, era la elaboración de la estrategia en I+T de la Agencia y una lista de tecnologías prioritarias de interés común. Con esas orientaciones la EDA inició los trabajos y generó una metodología (26) en abril de 2006 cuyo objetivo era identificar el proceso a seguir para redactar la estrategia. Posteriormente, en noviembre de 2007, la SB en formato ministerial refrendó un Documento denominado «Marco de trabajo para el establecimiento de la estrategia» en I+T en el que se definían las líneas maestras de la estrategia de una manera más concreta. Finalmente, en mayo de 2008, la SB encarga a la Agencia redactar el documento final de la EDRT, bajo la guía de los directores nacionales de I+T, para ser sometida a la aprobación de la SB en el otoño de 2008.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el 10 de noviembre de 2008, la SB de la EDA, en formato ministerial, ha aprobado la Estrategia Europea de I+T de Defensa. La puesta en marcha de la estrategia EDRT facilitará a la Agencia el cumplimiento de las misiones que la JA le asigna y, en particular, aquellas relacionadas con asuntos de I+T.

(26) *Defining and Implementing a European R&T Strategy for Defence Applications.*

El fin último de la estrategia es mejorar y desarrollar de una manera más eficaz la colaboración en investigación básica, aplicada y en demostradores tecnológicos, con el fin de suministrar las tecnologías adecuadas para apoyar el desarrollo de capacidades militares en el corto, medio y largo plazo. La estrategia EDRT será implantada de manera coordinada con el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) y la estrategia EDTIB (27) que contemplan la colaboración en I+T como uno de los factores clave para el éxito. La sinergia de estas estrategias, en conjunción con la Estrategia de Armamento, aprobada en octubre de 2008, deberá permitir alcanzar los objetivos deseados de la mejora de las capacidades de defensa de Europa. Asimismo, la estrategia será la guía para las inversiones de todos los actores involucrados en I+T de defensa: los pMS, la propia EDA, la industria, la Comisión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), etc.

En cuanto a su estructura, la estrategia tiene dos grandes apartados:

1. *Fines* o las tecnologías en las que es necesario invertir para cumplir con las necesidades en capacidades.
2. *Medios* o los mecanismos, procesos y estructuras para ayudar de la manera más eficaz posible a alcanzar los fines.

FINES

La parte central de la estrategia estará constituida por una lista priorizada de tecnologías clave y temas de investigación en los cuales hay que realizar un esfuerzo importante. Esta lista inicial representa una primera alineación de las necesidades de los pMS que debe ser usada para guiar a los proveedores de equipos de defensa a realizar una mejor integración de la base tecnológica e industrial europea de defensa.

La estrategia establece que la definición de los fines deberá ir acompañada de proyectos de I+T con un adecuado balance entre proyectos derivados de capacidades y proyectos de carácter más científicos y tecnológicos. El objetivo es poder anticipar nuevas amenazas y estar al corriente de los avances tecnológicos que se produzcan para alcanzar la superioridad militar. Se indica también que las tecnologías disruptivas y emergentes deben recibir una especial atención para diagnosticar anticipadamente su potencialidad en aplicaciones de defensa.

(27) *European Defence Technological and Industrial Base.*

MEDIOS

En cuanto a los medios, se establece que deben:

1. Mejorar la integración de la base tecnológica de defensa en la base tecnológica general. Estos medios se dirigen a mantener la Seguridad de Suministro (SoS) fortaleciendo la competitividad e incrementando la eficiencia de la industria europea de defensa. En particular, hay que:
 - Establecer un diálogo estratégico con la industria y el mundo de la investigación.
 - Coordinar esfuerzos con otras organizaciones y redes de I+T.
 - Aumentar la base de proveedores.
 - Promocionar redes de excelencia en I+T.
2. Promover la entrada de tecnología (28) para complementar la componente de capacidades. En este apartado, los medios tienen la misión de asegurar que Europa tiene las herramientas apropiadas para identificar tecnologías emergentes o disruptivas que puedan conducir a otros fines futuros y que la Unión Europea va por delante de posibles adversarios. En este terreno se recomienda:
 - Mejorar el mecanismo compartido de observación tecnológica.
 - Promocionar el contacto con el mundo de la investigación en tecnologías civiles.
 - Desarrollar hojas de ruta tecnológicas.
3. Mejorar la eficacia de la colaboración en I+T. Este tipo de medios tienen como objetivo la mejora de la velocidad y eficacia en el suministro de los fines, a la vez que se asegura que aquellos que han sido ya entregados significarán un beneficio directo para las capacidades de defensa de la Unión Europea. Para ello, se precisa:
 - Realizar una mejor gestión de la investigación (procesos, planes, etcétera).
 - Crear un entorno adecuado y eficaz (mejor uso de recursos, evitar duplicidades, identificación de aspectos comunes y sinergias en planes nacionales, etc.)

La estrategia en I+T no se contempla como un proceso estático. Muy al contrario, debe percibirse como algo vivo que se irá beneficiando progresivamente de los desarrollos que se vayan produciendo a lo largo del tiempo. En definitiva, guiará y facilitará el camino a todos aquéllos que inter-

(28) *Technology push* (en contraposición al *Capability pull*).

vienen en las actividades de I+T para ser unos adecuados partícipes en el desarrollo de las capacidades que Europa necesita.

PRIORIDADES TECNOLÓGICAS

En paralelo con la estrategia se ha desarrollado una lista inicial de áreas tecnológicas prioritarias para colaboración, como base para la lista de tecnologías clave que formarán parte de la estrategia final EDRT. La lista de áreas tecnológicas, denominadas áreas funcionales (*functional áreas*), fue el resultado de una tarea de procesamiento de la información recibida de los pMS en base a una metodología definida por un grupo de trabajo establecido a tal efecto. La Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa (ASD) (29) contribuyó también al resultado final con el punto de vista industrial.

Durante la definición de las áreas funcionales citadas colaboró de manera decisiva un grupo de trabajo que fue establecido por los directores de I+T con el fin de colaborar con la Agencia en esta tarea. El trabajo del grupo consistió en establecer las bases de una metodología que identificara aquellas áreas tecnológicas para las cuales los beneficios de trabajo conjunto y del intercambio de información resultarían muy superiores a las dificultades propias de la colaboración multilateral. También se deberían identificar las áreas potencialmente ventajosas, pero en las que un sólo país no podría disponer de los recursos suficientes para hacer frente a la investigación subsiguiente. Este grupo de trabajo contó con la participación de los siguientes países: Reino Unido (líder), Alemania, Eslovenia, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia y España. El trabajo fundamental del grupo consistió en el desarrollo de la metodología citada anteriormente y en la realización de un estudio piloto sobre cuatro áreas funcionales.

El resultado de este proceso son 22 áreas funcionales correspondientes a capacidades tecnológicas estratégicas (30). La lista de las mismas se encuentra en el cuadro de la cuadro 1.

En la actualidad, las 22 áreas funcionales (31) están siendo analizadas por los correspondientes CapTechs con el fin de identificar tecnologías más concretas para, en un paso posterior, realizar el cruce con las 12 líneas de acción consideradas prioritarias en el Plan de Desarrollo de Capacidades

(29) ASD (*AeroSpace and Defence Industries Association of Europe*). Representa a las industrias europeas de aeronáutica, espacio, defensa y seguridad.

(30) Denominadas en inglés *R&T Strategy Headings*.

(31) Se mantienen las expresiones en inglés debido a la dificultad de realizar una correcta traducción al español.

Cuadro 1.- Estrategia EDRT: Lista de Áreas Funcionales Prioritarias.

	Euro R&T Strategy Heading	Functional Area
1	RF Technologies	RF generic technologies (components, processing, systems, integration) and multifunction RF technologies.
2	Electro-optic Technologies	EO Systems & Integration.
3	Electronic components and devices	Electronics Hardware.
4	Materials & Structures	Structural Modelling Design & Through Life Support.
5	Command & Battlespace Management, and Mission Systems	Networked sensor control, management and cueing.
6	Command & Battlespace Management, and Mission Systems	Command and control technologies (campaign/ops/mission planning and mgt, battlespace mgt, shared situational understanding, data fusion/mining/reduction, image exploitation, innovative Sensors for Urban Warfare, including acoustic and seismic sensors).
7	Communications, Networks, Information Systems & Computing	HF, VHF & UHF Communication Technologies.
8	Communications, Networks, Information Systems & Computing	Waveform design, spectrum and bandwidth management.
9	Communications, Networks, Information Systems & Computing	Network Management in NEC operations (Fault, Configuration, Administration, Performance & Security management).
10	Communications, Networks, Information Systems & Computing	Technologies for secure and robust information management, information exchange and communications.

Cuadro 1.- (Continuación).

	Euro R&T Strategy Heading	Functional Area
11	Human Factors.	Human integration and interoperability.
12	Complex Weapons, General Munitions and Energetics	Energetics & Energetic Materials.
13	Ground systems & their environment	Soldiers Systems (incl. integration into Systems of Systems and NEC).
14	Ground systems & their environment	Counter-mine, gap-crossing and counter-mobility systems.
15	Ground systems & their environment	Power source and supply technologies.
16	Ground systems & their environment	Ground Platform technologies (structure, mobility...) and mounted platform systems.
17	Ground systems & their environment	Uninhabited systems.
18	Aerial systems & their environment	Aerial platform technologies (airframes, propulsion, aerodynamics, structures, control...), incl. Helicopters, UAV's, incl. High altitude platforms.
19	Naval systems & their environment	Environment definition (Oceanographic & hydrographic techniques and analysis).
20	Naval systems & their environment	Uninhabited systems, especially underwater systems.
21	CBR Protection	Physical protection.
22	Systems of systems and architectures	Concepts, design, integration, simulation & modelling.

y que fueron descritas en el capítulo segundo, p. 61. El resultado final será la lista de tecnologías clave que complementará la estrategia en I+T.

PROGRAMAS DE CATEGORÍA A

En línea con las prioridades establecidas en base a la agenda de Hampton Court, la SB de la EDA aprobó en noviembre de 2006 la puesta en marcha del primer programa de categoría A. El programa se sustenta sobre dos apartados: uno de carácter administrativo-financiero y otro técnico. En el administrativo-financiero se especifica la forma en que la colaboración debe ser establecida en términos administrativos y financieros a partir de un fondo común y de ahí el nombre dado de Programa de Inversión Conjunta (JIP). Para ello, se han redactado un conjunto de reglas que establecen cómo debe ser gestionado el programa. Incluye aspectos tales como las características del Comité de Gestión del Programa (que está formado por representantes de los países participantes), la financiación, la forma de selección, evaluación y contratación de trabajos, el reparto de trabajo, la participación en los resultados y la participación de terceras partes.

El apartado técnico describe el alcance del programa en función de 18 objetivos específicos de I+T correspondientes a la capacidad de protección de la fuerza. La definición de los objetivos constituye el primer ejemplo desarrollado por la Agencia de un proceso *top-down* y de la obtención de objetivos en I+T a partir de necesidades en capacidades. Los 18 objetivos están agrupados en cinco áreas de capacidades:

1. Supervivencia colectiva.
2. Protección individual.
3. Análisis de datos incluyendo fusión de datos de varias fuentes.
4. Sistemas de comunicación táctica segura en entornos urbanos.
5. Planificación y entrenamiento de misiones en entornos asimétricos.

Otras características de este programa son las siguientes:

- Duración: 36 meses.
- Presupuesto: 55 millones de euros aproximadamente (aportación española de 2,64 millones de euros).
- Participantes: 20 naciones, incluida España y con la participación de Noruega (tercera parte).

El acuerdo gubernamental fue firmado en mayo de 2007 y la primera adjudicación de contratos se realizó en diciembre del mismo año.

El segundo programa de categoría A aprobado en la EDA es el denominado ICET para investigar sobre tecnologías disruptivas que pudieran

tener importante efecto en los futuros sistemas de armas. Fue aprobado en la SB de mayo de 2008.

Sus reglas de gestión administrativo-financieras son muy similares a las del programa en protección de fuerzas y cubre los ocho temas de investigación siguientes:

1. Mejora en la autonomía:
 - Control no lineal.
 - Arquitectura de navegación integrada.
2. Nuevas soluciones para materiales y estructuras:
 - Nanotecnologías.
 - Vigilancia de la salud estructural.
3. Captura y explotación de datos.
 - Detección remota de objetos ocultos.
 - Nanoestructuras electrónicas.
 - Tecnologías de radar-procesado.
 - Tecnologías de radar-componentes.

Otras características son:

- Duración: 24 meses.
- Presupuesto: 15,5 millones de euros (aportación española de 2 millones de euros).
- Participantes: 11 naciones, incluida España.

CONDICIONES GENERALES (GC)

Las GC para I+D es el marco establecido para la puesta en marcha de proyectos de investigación en la EDA. Fueron aprobadas por la SB en abril de 2006 y, en principio, estaban destinadas a utilizarse tanto para los proyectos de categoría A como para los de categoría B. Su redacción es resultado de la composición del MoU/EUROPA y del ERG 1 desarrollados anteriormente en el GAEO.

Las GC no tienen carácter vinculante para los pMS y, de hecho, alguno de éstos ha declarado que determinadas cláusulas de contratación contempladas en estas condiciones no pueden ser aceptadas y por tanto no podrán ser utilizadas en aquellos proyectos en los que participe. Por otro lado, como se ha comentado en el apartado anterior, se han desarrollado reglas básicas específicas para los programas de categoría A (32).

(32) *Rules for Joint Investment Programme.*

Por todo ello, el empleo de las GC en los proyectos implantados en la EDA ha quedado algo reducido. En la actualidad, la puesta en marcha de proyectos se realiza indistintamente por medio de las GC o siguiendo el MoU/EUROPA/ERG 1.

Con el fin de solventar los problemas aludidos, se está procediendo en el tercer trimestre de 2008 a realizar diversas enmiendas entre las que se encuentran los cambios en los derechos de propiedad citados anteriormente, para que las GC puedan ser utilizadas por todos los pMS.

Una pequeña aportación al futuro en I+T

No es la intención de las pocas líneas que siguen mostrar una visión del futuro de la EDA (tarea extremadamente difícil, por otro lado). Ni siquiera en su vertiente en I+T. En otras partes de esta monografía ya se han descrito la posición de la EDA en el contexto de defensa y el papel asignado a esta organización en el futuro. La Agencia es considerada una componente fundamental de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, consiguientemente, deberá tener una importante presencia en el futuro de la defensa europea. El propósito de este apartado es mucho más modesto y se ciñe a exponer alguna línea de actuación que la Dirección de I+T debería incorporar en el próximo futuro.

Una de ellas es la forma en que esta Dirección ha de relacionarse con los pMS. Ya ha sido expuesto que durante este periodo inicial las relaciones de gran parte de los pMS con la Dirección de I+T fueron en muchos momentos problemáticas. Las quejas de la mayoría de los países miembros se concretaban en la poca participación de los pMS en las actividades y en la falta de diálogo.

Es justo reconocer, sin embargo, que durante el proceso de creación de toda organización se producen desequilibrios y así ha sido también en el caso de la Agencia. Pasados los momentos iniciales es de esperar que muchos de estos comportamientos y actitudes disminuyan. En este sentido, tanto la nueva dirección de la EDA, como la de I+T, han mostrado un talante mucho más conciliador en sus actuaciones habiéndose alcanzado un mejor entendimiento pMS/Dirección de I+T.

En cualquier caso, ninguna organización europea está exenta de tensiones. Las diferentes filosofías y concepciones nacionales se enfrentan en estos foros generando tensiones y, con frecuencia, se producen avances poco significativos, cuando no retrocesos. Pero esto es algo habitual en el

proceso de construcción europeo y la EDA, en la parte que le corresponde, no está al margen de ello.

La Estrategia de I+T que ha sido aprobada en noviembre de 2008 y que deberá ser implantada a partir de finales de 2008, debería constituir un buen ejemplo de trabajo en común. Ciertamente exigirá grandes esfuerzos y buena disposición por parte de todos los implicados si se desean alcanzar los objetivos marcados. Si es así, no cabe duda de que se obtendrá el éxito y se habrá alcanzado un importante hito en el proceso de la colaboración europea en I+T.

En lo que hace referencia al futuro inmediato en investigación es necesario destacar el importante papel que la innovación tecnológica debe tener en el I+T de defensa. Se entiende por tal la generación o explotación de nuevas tecnologías o la aplicación novedosa de una tecnología, proceso o servicio ya existente, a la satisfacción de una capacidad militar con una mejor relación coste/eficacia.

La necesidad de aplicar los avances tecnológicos de manera rápida y flexible para hacer frente a una amenaza cambiante y la necesidad de reducir los costes de incorporación de tecnologías a unos sistemas de defensa con unos ciclos de vida cada vez más cortos, hacen necesario incrementar los programas y estrategias orientadas a definir, promover y favorecer la innovación tecnológica en defensa.

La innovación tecnológica representa una forma de innovación caracterizada por unos esfuerzos de investigación básica más cortos y generalmente menos ambiciosos y un mayor esfuerzo en la experimentación. Por ello, la innovación tecnológica es especialmente apta para el desarrollo de demostradores y la aplicación de conceptos, desarrollos y experimentación (33).

Es necesario por tanto dar un fuerte impulso en el marco europeo de la colaboración en I+T en este concepto. Aspectos como la ingeniería de sistemas, la gestión de la disponibilidad y el ciclo de vida de tecnologías, así como el uso de arquitecturas y desarrollos abiertos, son elementos típicos de la innovación tecnológica que la Dirección de I+T de la EDA debe facilitar y promover en las futuras actividades.

(33) *Concept, Development & Experimentation.*

CAPÍTULO CUARTO

LA COOPERACIÓN EN ARMAMENTO

LA COOPERACIÓN EN ARMAMENTO

Por JOSÉ IGNACIO BARRASA MARTÍN

Origen de la Seguridad y Defensa en Europa

La Unión Europea Occidental (UEO) y la cooperación en armamento

En muchas ocasiones, y con mayor insistencia en los últimos años, hemos tenido la oportunidad de asistir a debates, tanto en el ámbito profesional como en el particular, en los que se planteaba la necesidad de aunar los mayores esfuerzos para alcanzar los niveles de Seguridad y Defensa que las sociedades avanzadas demandan de sus respectivos gobiernos. Quizás y por desgracia después de los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, donde se ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de ambos conceptos, ha sido cuando la sociedad ha comenzado a mentalizarse del peligro real que le acecha y se ha dado cuenta de que no es un problema o una amenaza que tienen los demás, sino que realmente está ahí, que nos puede afectar, en cualquier momento, a cualquiera de nosotros y que todos los recursos que empleemos para conseguir los niveles necesarios de seguridad y defensa serán siempre insuficientes.

La existencia de esta amenaza ha tenido repercusión en todos los ámbitos de la Unión Europea, en el sentido de que se ha dejado claro que el terrorismo es un reto para Europa y constituye una amenaza para nuestra seguridad. Incluso en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se han impulsado los trabajos en marcha, teniendo en cuenta que este nuevo escenario requerirá mayor demanda a las capacidades militares europeas.

Sabemos que no son conceptos actuales, que hayan aparecido de la noche a la mañana. Los países europeos llevan trabajando durante muchos años con la finalidad de alcanzar unos principios de acuerdo que establezcan una seguridad conjunta. El camino nunca ha sido fácil, tampoco la propia historia de los países que conforman la Europa de hoy ha favorecido la consecución de un concepto claro de Europa y cada uno, por separado, ha preferido mantener su parcela de seguridad de forma autónoma y particular, alegando curiosamente el concepto de Seguridad Nacional, en detrimento de la acción conjunta. En cuanto al modelo de defensa común se ha actuado en el ámbito de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en la mayoría de los casos siguiendo la pauta marcada por Estados Unidos.

Estos dos conceptos no han evolucionado de forma conjunta. De hecho, no es hasta el año 2000 cuando se impulsa, a través del Tratado de Niza, la PESD como núcleo fundamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Incluso en la actualidad, a efectos prácticos, existen grandes dificultades para llevar a cabo acciones conjuntas de seguridad y defensa que impliquen el empleo de recursos civiles y militares.

Si analizamos la historia de Europa en el último siglo podemos concluir que sus pueblos han basado ambos conceptos en la amenaza o desconfianza entre ellos, sin pensar en posibles amenazas exteriores, como ocurre en la actualidad. Por ello, es difícil asimilar y exportar estos conceptos al ámbito europeo común. Deberán pasar todavía muchos años hasta que la seguridad y defensa colectiva sea un principio aceptado y asimilado por todos y cada uno de los países que conforman Europa.

Para conocer su evolución y desarrollo es necesario hacer una reflexión de la evolución histórica de ambos conceptos.

Cronológicamente, el origen del concepto europeo de seguridad y defensa se sitúa en 1948 con la firma del Tratado de Bruselas por el que se crea la Unión Occidental –transformada en UEO en 1954 con los Acuerdos de París– como una organización de cooperación para la defensa y la seguridad. A lo largo de su historia, 28 países forman parte de esta organización, que se acogen a la misma mediante cuatro tipos de estatuto diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados.

El motivo principal que impulsa la creación de la Unión Occidental hay que buscarlo, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en

la necesidad de coordinar la autodefensa colectiva. Esta necesidad conduce a las dos potencias existentes en aquel momento, Reino Unido y Francia, a firmar el Tratado de Dunkerque en 1947, que era un compromiso de asistencia automática entre las partes en caso de una agresión armada contra cualquiera de ellos. Posteriormente, en el año 1948, este Tratado se amplía a los países del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo) con la firma del Tratado de Bruselas que aspiraba a reconstruir e integrar la Europa de la posguerra teniendo en cuenta todos los campos que afectan a la seguridad. La República Federal Alemana (Alemania Occidental) e Italia se incorporan al Tratado de Bruselas mediante los Acuerdos de París de 1954 y, de hecho, también se crea la UEO.

Los acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial y la aparición de una nueva amenaza, la Unión Soviética, hacen que la independencia política y el concepto de seguridad de la UEO sólo puedan mantenerse con la ayuda de Estados Unidos. Se hace por tanto necesario que el concepto de seguridad europea quede unido al vínculo trasatlántico, mediante el Tratado de Washington (1949) que da origen a la OTAN.

En el campo de la cooperación en armamento, tienen que pasar más de 40 años, para que los Estados miembros de la UEO, con ocasión de la Cumbre de Maastricht (1992), manifiesten su voluntad de intervenir conjuntamente en el mismo. En la declaración, se invitaba a otras naciones de la Unión Europea y de la OTAN a adoptar un estatus que les permitiese participar plenamente en las actividades de la UEO. Uno de los objetivos principales de esta nueva fase era evitar duplicidad de actividades y la participación del menor número de foros u organizaciones que desarrollasen estas actividades, por lo que se tomó la decisión de que el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), del que exponemos posteriormente, se incorporase a las tareas de la UEO.

Posteriormente, en 1999, el Tratado de Ámsterdam define a la UEO parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, debido a su capacidad operativa en el ámbito de la defensa, y aunque había participado y realizado las primeras misiones humanitarias y de paz, las llamadas *misiones Petersberg*, sus funciones principales se fueron disipando en beneficio de las nuevas actividades propias de la Unión Europea en el ámbito de la nueva PESD. De hecho, se transfirieron las capacidades de funcionamiento de la UEO a la Unión Europea. A partir de entonces, la defensa colectiva, que era competencia de la UEO, pasa a formar parte del ámbito de competencia de la OTAN.

El GEIP

El GEIP se había constituido en Roma, el 2 de febrero de 1976, con la finalidad de aumentar la colaboración en materia de armamento entre los países europeos de la OTAN, que consideraban la necesidad de promover la cooperación europea, reforzar la cohesión de la Alianza Atlántica y de mantener sus fuerzas convencionales en un nivel apropiado.

La cooperación en materia de armamento en Europa tiene como objetivos principales:

- Permitir un uso eficaz de los fondos de investigación, desarrollo y adquisición de equipos.
- Aumentar la normalización e interoperabilidad de los equipos, lo que facilitará también la cooperación en los campos de la logística y del entrenamiento.
- Asegurar el mantenimiento de una base tecnológica y también industrial europea.
- Reforzar también el pilar europeo en las relaciones con Estados Unidos y Canadá.

Por estas razones, el Grupo, dentro del espíritu de colaboración de los países de la Alianza Atlántica y manteniendo su propio nivel de autonomía en relación a las responsabilidades nacionales, trabajaría en:

- La armonización de los programas y fechas de sustitución de equipos.
- Los acuerdos de realización de proyectos conjuntos.
- La eliminación de la duplicación de esfuerzos en desarrollos de sistemas de armas.

Hasta el año 1984, la labor del GEIP, Grupo al que se unió España en 1983, se había limitado al mutuo conocimiento de los procesos nacionales de obtención de armamento y equipos, y a la exploración y análisis de posibles modelos para la gestión de proyectos de colaboración. En noviembre de 1984 el Grupo, cuya reunión de más alto nivel era la de los Directores Nacionales de Armamento (DNA), empezó a reunirse a nivel de ministros de Defensa con objeto de dar un impulso mayor a la cooperación en armamento.

Después de más de 15 años tratando de impulsar la cooperación en armamento en Europa Occidental, llegó al límite de sus posibilidades, que hay que reconocer siempre fueron muy escasas, por su naturaleza informal, al tratar de poner en marcha la apertura progresiva del mercado de equipos de defensa en Europa sobre la base del compromiso moral y polí-

tico de los países miembros, pero sin tener el amparo de un acuerdo o tratado internacional.

La carencia de personalidad jurídica del GEIP, el interés de la UEO por tratar asuntos de cooperación en armamento y la necesidad de evitar duplicar esfuerzos, condujeron a la integración del GEIP en la UEO mediante el comunicado del Consejo de la UEO del 19 de mayo de 1993, con la nueva denominación de Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO).

En lo que se refiere a la cooperación en armamento se dispone que las funciones del GEIP se transfieren a la UEO, se aceptaban los seis principios básicos para la cooperación en armamento (principios básicos contenidos en la Declaración de Bonn del 4 de diciembre de 1992), estableciendo que las decisiones en los temas de armamento se tomarían por los 13 ministros de Defensa del GAEO y serían asumidas, posteriormente, por el Consejo de la UEO. Estos 13 países europeos miembros del antiguo GEIP mantuvieron su pleno derecho en este nuevo foro, integrado en una organización internacional amparada por un tratado y dotada, por consiguiente, de personalidad jurídica.

Entre los nuevos objetivos propuestos por los ministros se incluyó una mayor cooperación europea en Investigación y Tecnología (I+T), así como la realización de un estudio para mejorar la competitividad de las empresas y potenciar la base industrial europea de defensa. Igualmente, se elabora un documento en el que se recogen los principios que deberían regir el Mercado Europeo de Equipos de Defensa (EDEM). Este Documento se actualiza con iniciativas de reestructuración de la industria de defensa europea y el plan para la creación de la Agencia Europea de Armamento (EAA). Como vemos, todas las funciones anteriores son las que, posteriormente, han sido la base también de trabajo de la Agencia Europea de Defensa (EDA).

En la última reunión de los ministros de Defensa del GAEO en 1997, se acordó que los DNA trabajasen para alcanzar un objetivo de EEA, desarrollando un plan a presentar a los ministros de Defensa, en 1998.

En este camino hacia la creación de una EAA, las mayores dificultades de consenso se presentan, por un lado, con la aplicación del concepto «justo retorno», reparto de trabajos en proporción a los costes o inversiones que realizan las naciones participantes, y por otro, con todo lo relacionado al control y estudio de los datos que permitan evaluar el nivel de desarrollo del mercado de defensa.

Nace la EAA

La idea original de crear una EAA se atribuye al parlamentario europeo alemán Egon Klepsch, quien en el año 1978 se atrevió a lanzar la propuesta sin tener, seguramente, la menor idea de las consecuencias que ésta podría tener en el futuro, al menos en cuanto a sus dificultades. Sin embargo, los Estados miembros, en aquel momento, no creyeron demasiado en el proyecto y rechazaron la propuesta de Klepsch. No aceptaban la idea de crear una organización única de armamento europea.

Posteriormente, y cuando se discutía el Tratado de Maastricht, en los años noventa, surgió de nuevo la idea de impulsar las actividades de cooperación en armamento y se empezó a hablar con más fuerza de la necesidad de una EAA. De nuevo, dicha idea fue rechazada, esta vez a instancia del Reino Unido ya que consideraba inapropiada la exclusión, en el mercado de defensa europeo, de suministradores no europeos y la formación de una fortaleza europea.

En el año 2002 la idea surgió de nuevo pero tratada, esta vez, en el contexto de la Convención para el Futuro de Europa. En este caso, el Reino Unido decidió apoyar la idea pero fuera del marco del Tratado Constitucional. Francia y el Reino Unido acordaron la necesidad de crear una Agencia de Capacidades Europea que fuese capaz de coordinar la adquisición de armamento. Incluyendo el concepto de capacidades, se daba un carácter más amplio que el relativo a armamento. A partir de entonces se empieza a hablar de la necesidad de crear una EDA.

Ya con el acuerdo del resto de los Estados miembros, en el año 2003 se estableció un grupo de trabajo para la creación de la EDA.

A lo largo de los últimos 50 años, se han creado diferentes estructuras y organizaciones con el objetivo común de mejorar las capacidades de defensa y reestructurar la industria de defensa, UEO, GEIP, GAEO, Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), Carta de Intenciones/Acuerdo-Marco (LoI/FA), etc. En todas ellas, el motivo de su creación era tratar de resolver las dificultades que habían encontrado sus predecesores. No obstante, y de forma paralela, los gobiernos han cooperado tradicionalmente en proyectos de armamento, caso a caso, resolviendo la necesidad de cooperar en programas de armamento mientras dichas organizaciones no veían el modo de ir evolucionando y poder resolver sus problemas.

Uno de los principales problemas que ha existido para que dichas Organizaciones no hayan evolucionado ha sido que el campo de la defensa ha sido tradicionalmente un área en la que las naciones no han cedido soberanía a organizaciones internacionales y han preferido mantener de forma unilateral las decisiones que afectan, de una u otra forma, a su soberanía nacional.

El Consejo Europeo de Salónica, en junio 2003, decide crear una Agencia Intergubernamental en el campo del desarrollo de capacidades, investigación, adquisición y armamento. Posteriormente, en septiembre, se establece un Grupo *ad hoc* para preparar la creación de la Agencia, y dos meses más tarde, en diciembre, se establece un *Agency Establishment Team*, célula inicial de la creación de la Agencia. Finalmente, el Consejo, en julio de 2004, aprueba la Acción Común (JA) por la que se crea la EDA.

Concepto operativo de la Dirección de Armamentos

Cuando se discutía en la EDA el programa de trabajo para el año 2005 se suscitó la necesidad de desarrollar un documento que fuese aprobado por el Junta Directiva (SB) y que recogiese el concepto operativo de la Dirección de Armamentos; es decir, los principios y objetivos básicos en los que sustentar la actividad de la Agencia en el área de armamento. Esta pretensión se alejaba en parte de la realidad ya que hoy tenemos que reconocer que los primeros años de vida de la Agencia se han caracterizado por la dificultad en alcanzar acuerdos generales por parte de los Estados miembros y en el área de armamento ha sido, más difícil, si cabe, debido a la reticencia de las naciones a establecer y acordar principios sobre la ejecución de programas.

Este concepto operativo, que se estableció como guía de las actividades a desarrollar por la Dirección de Armamentos de la EDA, aunque no llegó a aprobarse formalmente, reflejaba lo que las naciones asumieron que debía desarrollar la Agencia y, de hecho, ha sido la guía básica de actuación.

El Documento identifica los objetivos principales de la Dirección de Armamentos con el fin de desarrollar su actividad junto con los Estados miembros. Entre los principales objetivos, como también se refleja en el Documento de JA de la EDA, cabe señalar:

- Promover y proponer cooperación en armamento.
- Coordinar los programas existentes.
- Gestionar programas específicos.
- Identificar las mejores prácticas.

Estos objetivos, en realidad, no son nuevos ya que anteriormente fueron definidos como objetivos del GEIP. Por otro lado, los productos desarrollados mediante programas en cooperación, en los que han participado diferentes naciones, han sido por regla general de elevada calidad, pero también se han caracterizado por el elevado coste y por la dilación en los periodos de ejecución y entrega. Estos aspectos negativos, entre otros, han provocado que la mayoría de las naciones prefieran realizar sus adquisiciones de forma nacional. La EDA se plantea la necesidad, en el ámbito del armamento, de mejorar la cantidad y calidad de los equipos de defensa mediante programas o proyectos en cooperación.

A diferencia de anteriores organizaciones de armamento, la EDA, al desarrollar sus actividades de armamento, parte de una ventaja concreta al tener otras actividades complementarias como I+T, industria y mercado, capacidades, etc., que las anteriores no tenían y cuyo objetivo más importante es buscar las sinergias entre dichas actividades.

El proceso de desarrollo de las capacidades a través del CDP (*Capability Development Plan*) trata de asegurar que la actividad de la EDA vaya dirigida a las necesidades futuras de las diferentes Fuerzas Armadas y que la participación de cada nación en dichas necesidades sea en colaboración con el resto de las naciones participantes.

Para promover nuevos proyectos en cooperación, la EDA ha comenzado a trabajar en las primeras etapas del desarrollo de un proyecto; es decir, en el proceso de armonización de los requisitos. La colaboración comienza cuando se comparte el entendimiento de la capacidad que se pretende desarrollar, para posteriormente analizar conjuntamente el modo de desarrollar el proyecto. Este análisis se realiza a través del proceso de desarrollo de capacidades definido en el CDP que ya ha sido tratado en el capítulo segundo, p. 61, de esta *Monografía*. También se tienen en cuenta modelos diferentes al anterior de forma que se colabore persiguiendo un objetivo de oportunidad.

En ambos, la EDA establece un diálogo estrecho entre las naciones participantes, OCCAR, industria, naciones del marco Lol, etc. Asimismo se comparten experiencias con los organismos de gestión de crisis de la Unión Europea y el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE).

Independientemente de que una oportunidad de cooperación nazca de un proceso de desarrollo de capacidad o bien de un objetivo de oportunidad,

el papel de la EDA debe ser flexible en el sentido de que por un lado, debe responder a las necesidades que requieren las naciones que participan en el proyecto y por otro, cubrir las fases sucesivas desde la definición de los requisitos hasta la gestión del proyecto.

En cuanto a la coordinación de los programas ya existentes la actividad de la EDA presenta mayor indefinición en el sentido de que, como regla general, los grandes programas ya iniciados y en curso son gestionados por Agencias específicas u organizaciones creadas para desarrollar dicha función como puede ser el caso de la OCCAR. Es cierto que la EDA podría desarrollar funciones de coordinación entre los programas que ya están en desarrollo con el fin de identificar puntos en común entre las naciones participantes, como estudios de oportunidad de cooperación en las fases de apoyo en servicio de dichos programas para, una vez coordinado, trasladar la responsabilidad de la gestión a la OCCAR.

La JA recoge la posibilidad de gestión de programas específicos bien sea en cooperación entre varias naciones o, de forma alternativa, dotando a la EDA de un presupuesto específico para gestionar dicho programa. La gestión se llevaría a cabo, a petición de las naciones implicadas, a través de la OCCAR o asumiendo otro modelo diferente que se acordaría entre las naciones.

Otra actividad importante definida bajo el concepto operativo es la identificación y posterior aplicación de las mejores prácticas. Las lecciones aprendidas de la actividad en armamento desarrollada por las diferentes organizaciones, a nivel europeo, debe ser uno de los principales puntos de partida para planear el futuro. Dada su importancia dedicamos un apartado a este aspecto en este capítulo donde se reflejan los problemas identificados hasta la fecha en la historia de la cooperación en armamento y las posibles soluciones para aplicar en el futuro.

No podemos pasar por alto un factor fundamental y que tantos quebraderos de cabeza ha proporcionado al mundo del armamento; nos referimos al desarrollo del proceso de normalización y estandarización. Tanto los Ministerios de Defensa como la industria han expuesto en innumerables ocasiones la necesidad de aplicar estándares comunes a los equipos apoyando las actividades desarrolladas por el Centro Europeo de Normalización (CEN) y, en particular, promoviendo la necesidad de elaborar unos procedimientos comunes, que finalmente se han plasmado en el EHDP (*European Handbook for Defence Procurement*). En este sentido, la misión del área de armamento no puede ser otra que la de promo-

ver la utilización del mencionado manual que tiene como objetivo fundamental fomentar los procedimientos de armonización en los procesos de adquisición.

Finalmente, otro punto de especial importancia es la racionalización de la infraestructura. En este sentido una función muy importante que debe llevar a cabo la EDA es la de unificar los Centros de Evaluación y Ensayos con el fin de utilizar las capacidades conjuntamente compartiendo los recursos necesarios para construir dichos Centros. En este sentido, en este último año, se ha acordado un Código de Conducta que tiene como finalidad impulsar la participación conjunta en proyectos que superen el importe del millón de euros y fomentar entre las naciones la utilización también conjunta de dichas instalaciones. También dedicamos, a continuación, un apartado a este proceso de racionalización llevado a cabo en el ámbito de la EDA.

Área de armamento. Cometidos y organización

La JA establece en su artículo 5 las funciones y cometidos de la EDA en el área de armamento. El principal objetivo es el fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento, mediante la propuesta a los Estados miembros de nuevos proyectos multilaterales de cooperación que tienen como finalidad dar respuesta a las necesidades de la PESD en materia de capacidades.

En dicho Documento queda patente la importancia de la EDA en la coordinación de los programas existentes y la asunción, a petición de los Estados miembros, de la responsabilidad en la gestión de programas específicos, ya sean gestionados a través de la OCCAR u otras organizaciones que puedan determinar los Estados miembros. Igualmente, la JA asigna a la EDA la responsabilidad de promover procedimientos de contratación rentables y eficaces mediante la determinación y difusión de las mejores prácticas.

Pero sin duda uno los cometidos más importantes de la Agencia, en el área de armamento, es el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB) y el fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional. Para ello, deben desarrollarse políticas y estrategias adecuadas, en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria.

Para llevar a cabo estos cometidos se establecen dos tipos de programas o proyectos:

1. *Programas o proyectos de categoría A*, que son propuestos por una o varias naciones, son de interés general y la participación está abierta a todos los Estados miembros de la Agencia.
2. *Programas o proyectos de categoría B*, propuestos por una o varias naciones y la participación es restringida a los países promotores que se reservan el derecho de admisión de otros. La razón de su existencia es la gran disparidad, en cuanto a la capacidad tecnológica, intereses en la defensa y proyección internacional de los Estados miembros y así poder optimizar el uso de la Agencia y las oportunidades de cooperación.

Para llevar a cabo sus funciones y cometidos, la Dirección de Armamentos se estructura de la siguiente manera:

- Un director de Armamento, con dependencia directa del *Deputy Chief Executive* de la Agencia.
- Dos *Assistant Director*, dependiendo del anterior, uno de *Cooperation* y otro de *Policy*. De cada uno, depende un *Principal Officer* y un *Senior Officer*.
- Existe a su vez otro *Senior Officer for Armament Cooperation*, que coordina las áreas comunes de cooperación y política de armamento.

En la figura 1, p. 144, se puede ver la estructura de la Dirección de Armamentos.

Lecciones aprendidas de la cooperación en armamento

Decíamos, anteriormente, que una de las principales actividades del denominado concepto operativo del área de armamento es la identificación y posterior aplicación de las mejores prácticas. La actividad en esta área está dando, en la actualidad, sus primeros pasos con la definición de una estrategia de armamento. Se hace, por tanto, necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de las lecciones aprendidas con el fin de afrontar las futuras actividades del área de armamento con la mejor perspectiva de éxito posible. Las lecciones aprendidas, basadas en la experiencia en la cooperación en armamento y proporcionadas por las diferentes organizaciones en el ámbito europeo, debe ser uno de los principales puntos de partida para planear el futuro.

La Historia demuestra que existe una larga experiencia en la cooperación en programas de armamento. En muchas ocasiones se ha alcanzado el

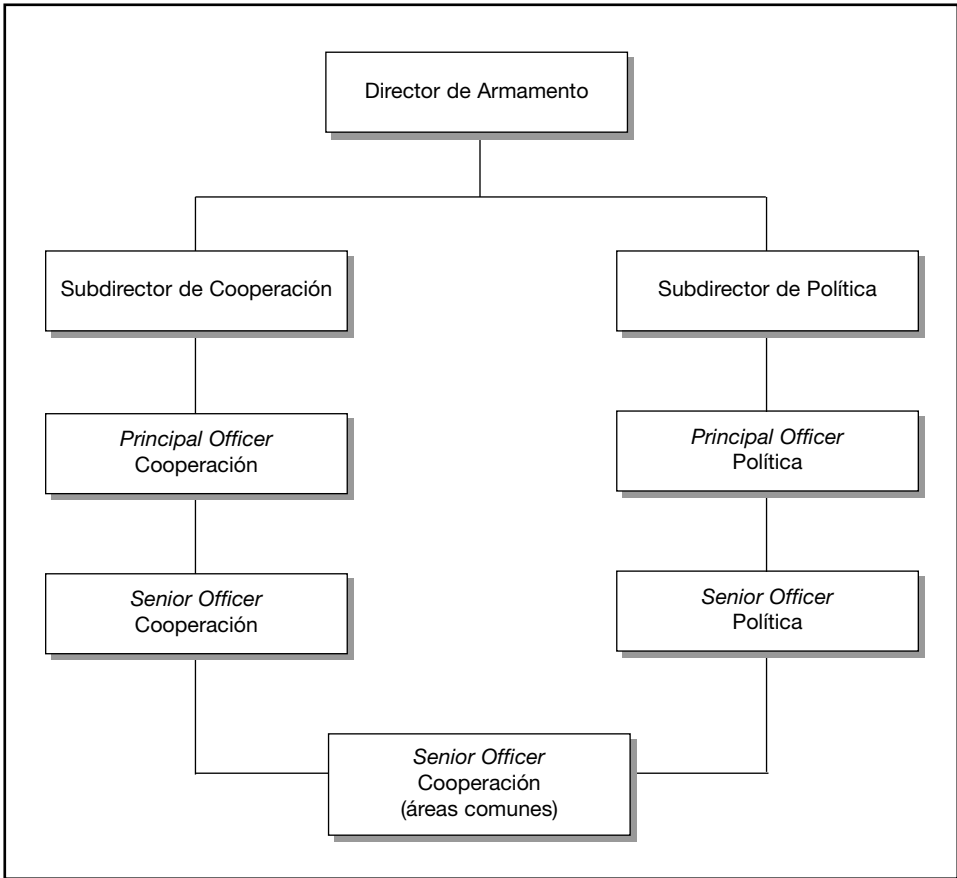


Figura 1.- Estructura de la Dirección de Armamentos.

objetivo que se pretendía, pero por desgracia, en otras se ha fracasado de forma clara.

Con el fin de obtener la mayor información posible, relativa a los diferentes modelos de cooperación, la EDA, en el año 2006, decidió llevar a cabo un estudio sobre «las lecciones aprendidas y mejores prácticas» en programas en cooperación. El objetivo del estudio era identificar los aspectos tanto positivos como negativos en el área de la cooperación en armamento, identificando las áreas en las que dicha cooperación podría mejorarse. La finalidad era elaborar una guía general que identificara cómo promover programas en cooperación, que sería utilizada como base por las naciones e industria, y que sirviese de punto de partida, a la EDA y a las naciones, para establecer los criterios principales para lanzar un programa. Por la

importancia que tiene este análisis con vistas a afrontar el futuro en la cooperación en armamento dedicamos un apartado lo suficientemente extenso para poder reflexionar sobre los aspectos tanto positivos como negativos que han tenido estos procesos a lo largo de la Historia.

La metodología llevada a cabo, se basaba en la elaboración de cuestionarios, entrevistas personales con los actores directos que gestionan los programas en las naciones, celebración de seminarios, etc.

El análisis se realiza en cuatro áreas principales:

1. Requisitos.
2. Presupuestos.
3. Gestión.
4. Cooperación industrial.

Para ello se estudian casos específicos relativos a programas que en aquel momento se estaban desarrollando en los diferentes países, en distintos ejércitos y en diferentes fases, viabilidad, desarrollo, apoyo en servicio, etc.

Finalmente, el estudio se divide en tres capítulos. El primero trata de analizar el motivo fundamental por el que los gobiernos europeos deciden participar en programas de armamento. Un segundo capítulo identifica los principales desafíos de la cooperación en armamento para finalmente, en un tercer capítulo, formular recomendaciones basadas en el estudio realizado, con el objetivo de aplicarlas en los futuros programas.

¿Por qué las naciones participan en programas de armamento?

Aunque evidentemente existen diferentes motivos por los que las naciones deciden participar en programas de cooperación, el principal es que mientras los costes de los equipos y material militar se van incrementando año a año, los presupuestos de Defensa nacionales que financian dichas adquisiciones van disminuyendo en cada presupuesto. No obstante y como término general, los países con un importante nivel industrial son más proclives a participar en programas de cooperación que aquellos que no tienen una industria de defensa significativa. Sin embargo, el incremento de la utilización de las nuevas tecnologías, las denominadas de «doble uso» que aparecen en el mercado, hace que con más frecuencia los países menos desarrollados industrialmente participen de forma activa en proyectos cooperativos.

En los últimos años, han ido apareciendo nuevas oportunidades de colaboración en el campo del apoyo en servicio de los programas principales en los que sabemos que el coste de dicha fase suele representar un porcentaje muy elevado en relación con el importe total del sistema de armas.

En este sentido la EDA tiene un campo extenso tratando de identificar posibles programas en colaboración para apoyo en servicio de sistemas o programas ya existentes.

Sin duda, son innumerables los beneficios que pueden proporcionar a las naciones la participación en un programa en cooperación. Entre los más importantes, podemos señalar que permite alcanzar unas economías de escala por lo que se puede adquirir equipo más costoso al compartir los costes de desarrollo; permite alcanzar la interoperatividad, concepto fundamental para asegurar el éxito en las operaciones militares; y el valor añadido que representa, para la seguridad europea, la participación conjunta de varias naciones en programas de colaboración.

Al mismo tiempo y en relación al desarrollo de la EDTIB, la participación en estos proyectos ayudan a incrementar dicha base tecnológica y a su vez obliga a las naciones a desarrollar conceptos comunes necesarios, como la seguridad de suministro, o políticas y procedimientos también comunes de adquisición, ya que uno de los problemas a los que se enfrenta el desarrollo de dicha EDTIB es la diversidad de las políticas industriales nacionales.

Los gobiernos, basándose en el principio de interés en su seguridad nacional, quieren mantener su autonomía y su parcela de seguridad y son reacios a compartir sus objetivos de capacidades industriales. Pero cada vez es más difícil sostener nacionalmente una política industrial de defensa de forma autónoma debido, como ya hemos mencionado, al incremento de los costes de los equipos de Defensa y a los continuos recortes que sufren los presupuestos.

Un aspecto que es necesario señalar es el beneficio que supone a las naciones el compartir y desarrollar tecnología y utilizar normas comunes de estandarización.

Finalmente, los programas de exportación pueden proporcionar un beneficio muy importante a las naciones, aunque no siempre se garantice el éxito en este tipo de programas, ya que como norma general existen grandes dificultades provocadas por la falta de procedimientos comunes.

Pero para poder explotar todas las ventajas que puede proporcionar el llevar a cabo un programa en cooperación, es necesaria una gestión unificada capaz de aunar los diferentes procedimientos y políticas de todas las naciones. En este sentido, la EDA tiene un papel muy importante en este aspecto a la hora de coordinar las diferentes políticas nacionales y desarrollar procedimientos comunes que hasta ahora no se han podido realizar.

Desafíos en la cooperación en armamento

Existen diferentes áreas en las que la cooperación en armamento representa determinadas dificultades como son, estrategia, doctrina y capacidades, presupuestos y programas, definición de requisitos comunes, procedimientos de adquisiciones nacionales, relaciones gobierno/industria, e I+T, entre otros.

En el marco global de la definición de las futuras capacidades, los gobiernos deben definir los objetivos y las actividades que sus Fuerzas Armadas quieren desarrollar en el futuro. Si hacemos un análisis de las actuaciones militares en el marco de la Unión Europea, en los últimos años, queda patente que la tendencia es que estas misiones se han ido incrementando año a año y lo seguirán haciendo en el futuro.

La Unión Europea ha acordado el desarrollo de una estrategia común de seguridad y cada vez se llevan a cabo más operaciones conjuntas, pero todavía existe una asignatura pendiente que es la falta de una doctrina común, factor que impide la necesaria definición conjunta de requisitos y por tanto, provoca que los programas cooperativos no sean tan atractivos para las naciones. El incremento actual de las misiones conjuntas debe ser un factor que impulse a los ministros de Defensa de la Unión Europea a desarrollar una doctrina común.

En cuanto a las capacidades militares, siempre ha existido gran dificultad a la hora de alcanzar un acuerdo entre las naciones, ya que, como regla general, cada país tiene sus diferentes prioridades y plazos para desarrollar dichas capacidades. Por este motivo, la Unión Europea ha llevado a cabo diferentes iniciativas como el *Headline Goal 2010*, ECAP (*European Capabilities Action Plan*) o el CDP, aprobadas recientemente en la EDA, en las que se establecen diferentes categorías con el fin de poder coordinar las necesidades nacionales.

En relación a los presupuestos y programas, un factor esencial, que apuntamos de nuevo, es el elevado coste de los equipos militares y material y

la disminución que año a año sufren los presupuestos de Defensa. Como dato estadístico, las naciones de la EDA gastan alrededor de 200.000 millones de euros en defensa. Aunque esta cifra podría verse como una cantidad estimable, conjuntamente sería la segunda potencia en gastos militares, después de Estados Unidos, y nos deberíamos preguntar si lo que gastamos lo hacemos bien en el ámbito europeo.

En este sentido, la Unión Europea gasta aproximadamente la mitad que nuestros aliados americanos, pero cuando comparamos las capacidades de uno y otro la proporción es más del doble a favor de Estados Unidos. Evidentemente esta desproporción es debida a la duplicidad de programas, duplicidad de organizaciones nacionales que desempeñan las mismas actividades y la gran cantidad de material militar existente, que no sería utilizable para llevar a cabo misiones conjuntas.

Por ello, uno de los principales problemas que se pretende abordar, en el ámbito de la Unión Europea, es la definición de las capacidades que se necesitan en un futuro. Este proceso se realiza a través del CDP, aprobado recientemente, y mediante el cual la EDA tratará de aunar las capacidades militares conjuntas a desarrollar, compatibles con los diferentes intereses nacionales.

Con el fin de analizar el esfuerzo nacional en defensa que realizan las naciones, la EDA trata de realizar un estudio comparativo de los mismos a través de los denominados indicadores estratégicos. Pero en muchas ocasiones es difícil sacar conclusiones debido a que los parámetros de definición de los conceptos a comparar no son homogéneos. Es el caso de Francia e Italia que incluyen en sus gastos de Defensa los correspondientes a la Gendarmería y los *Carabinieri*, mientras que en otros países no se incluyen gastos de fuerzas paramilitares. Igualmente, el primero mantiene una inversión fuerte en fuerzas nucleares mientras que en otros países este tipo de gastos no existen.

Los países que más invierten en defensa son Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España. Como datos estadísticos, referidos a los presupuestos de los últimos años, y a grandes rasgos, el Reino Unido invierte aproximadamente el 2,6% del producto interior bruto, Francia el 2,6%, Alemania el 1,4%, Italia el 2% y España el 1,3%. Como vemos, el Reino Unido y Francia son los países que realizan mayor esfuerzo en cuanto a inversión en defensa. Esto refleja que los principales gobiernos definen sus necesidades desde una perspectiva claramente nacional.

Si analizamos el esfuerzo global de la Unión Europea dedicado a defensa, podemos deducir algunas conclusiones importantes. El personal de las Fuerzas Armadas es aproximadamente de dos millones de efectivos pero con mucho esfuerzo pueden desplegar 100.000 soldados alrededor del Mundo. Esta cantidad representa el 5%, que a su vez es diez veces menor que el *ratio* correspondiente a Estados Unidos. Si comparamos el volumen de material desplegado la desventaja es aún mayor, debido a las limitaciones existentes para llevar a cabo también en misión con plena garantía de éxito.

En cuanto a la participación en programas de defensa, los países de la Unión Europea muestran una clara tendencia a desarrollarlos nacionalmente. Las naciones gastan más de 25.000 millones de euros en adquisiciones de material militar, el 82% de estas inversiones se realizan mediante programas nacionales. De este modo se están duplicando esfuerzos en desarrollo y producción con el consiguiente problema en cuanto a estandarización. La fragmentación producida tiene un elevado impacto en el apoyo logístico común de los principales sistemas de armas, concepto que de intentar llevarlo a cabo produciría unas elevadas economías de escala con el consiguiente ahorro en inversión. Además, ayudaría a resolver los enormes problemas existentes en cuanto a interoperatividad.

Por otro lado, el elevado número de diferentes programas muestra la falta de coordinación en la demanda de equipos de defensa a pesar de los esfuerzos por alcanzar un objetivo común. El principal objetivo que debe regir la política de armamento de los países de la Unión Europea es la consolidación de la demanda y el deseo de gastar de forma más eficiente y de forma conjunta, si se quiere alcanzar el objetivo común de capacidades militares.

Sabemos que la ejecución de un programa de armamento llevado a cabo de forma nacional es un proceso que presenta muchas dificultades. Si a esto le añadimos la participación de otra nación, el proceso se complica por diferentes circunstancias, entre otras, la ralentización a la hora de combinar las necesidades, los diferentes procedimientos nacionales de adquisiciones y conjugar también los plazos de entrega en que se requiere la necesidad.

Con el fin de salvar estas disfunciones, los Ministerios de Defensa europeos han tratado durante décadas de coordinar sus demandas y, de hecho, se han llevado a cabo importantes acuerdos con el fin de apoyar este proceso, que como ya hemos expuesto anteriormente al hablar de la

determinación de las capacidades militares se reflejan en los Documentos *European Headline Goal 2010*, Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA, Lol, o el propio Código de Conducta de las adquisiciones de defensa, acordado también dentro del ámbito de la EDA.

Una necesidad que se plantea es la de establecer unos determinados criterios para definir los requisitos comunes. Las naciones deben hacerlo en el aspecto operativo más que en el técnico, ya que cuando se hace en este último es más difícil consolidar la demanda global debido a que ciertas tecnologías pueden favorecer a la industria de un determinado país.

Además, la definición de requisitos de alto nivel tecnológico suele implicar procesos de negociación más dilatados, lo cual hace que alcanzar un acuerdo final sobre el desarrollo del proyecto sea más complicado.

Otro factor importante a tener en cuenta en el estudio y desarrollo de un programa en cooperación es la fase de apoyo en servicio del sistema desarrollado. Por regla general esta fase no se tiene en cuenta a la hora de estudiar el esfuerzo económico para afrontar el programa. La razón es obvia, el coste de esta fase representa un porcentaje muy importante del coste total del programa y es más práctico y viable autorizar la ejecución fase a fase que exponiendo las grandes cifras que implica el coste total de su ciclo de vida.

Por otro lado y como norma general, las naciones tienden a buscar soluciones nacionales a los contratos de apoyo en servicio ya que uno de sus objetivos principales es apoyar a su industria nacional. Los contratos de apoyo en servicio de grandes sistemas de armas suelen tener una duración bastante elevada, incluso más de 30 años. Son muchas las naciones que se enfrentan con dificultades financieras y normativas a la hora de establecer este tipo de contratos a largo plazo.

La ejecución de programas en cooperación durante el ciclo de vida de un gran número de sistema de armas, requiere una decisión firme por parte de los gobiernos de las naciones participantes. En este sentido, hasta ahora sólo se han realizado mínimos intentos en el área del entrenamiento pero no en las áreas de logística y mantenimiento. En la actualidad y dentro del ámbito de la OCCAR se están alcanzando los primeros acuerdos para llevar a cabo un contrato común de apoyo en servicio en los Programas Tigre y A-400M.

Un aspecto importante en la ejecución de un programa en cooperación, es el modelo que se va a aplicar para gestionar el Programa. Existe una

estrecha correlación entre el nivel de integración de los Equipos de Proyecto, PT (*Project Team*) y el éxito de los programas cooperativos. Al hablar de PT, nos referimos al conjunto de personas que cada nación asigna a un grupo común, que va a gestionar el programa y que actuará siempre en nombre de las naciones.

El problema que se plantea es que estos equipos multinacionales no tienen capacidad de decisión, ya que cada representante nacional tiene que elevar consultas a su respectiva nación para tomar una decisión incluso si el tema es menor. Por ello, a partir de los años noventa se decidió crear PT permanentes, en los que cada representante no sólo lo hacía como representante nacional sino que lo hacía en un equipo integrado que trataba de alcanzar una solución final o elevar una propuesta conjunta.

Otro factor de análisis es el estudio de los diferentes procedimientos de adquisición que, como norma general, varían de un país a otro. Hay países que utilizan el artículo 296 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) (1) para justificar políticas proteccionistas en sus procesos de adquisiciones. El principal problema que se plantea es la falta de transparencia de los procedimientos utilizados. El artículo 296 del TCE permite que un Estado miembro pueda tomar las medidas que considere oportunas para proteger sus intereses esenciales de seguridad; por tanto, es una vía por la que las naciones promueven su propia tecnología y desarrollo industrial. Esta deficiencia ha sido subsanada, en parte, por la puesta en marcha del Régimen Intergubernamental de la EDA y dentro de él por el Código de Conducta de las adquisiciones de defensa aunque todavía, y después de más de dos años desde su puesta en marcha, queda alguna reticencia por parte de las naciones para abrir el mercado a proveedores que no sean estrictamente nacionales.

Las prácticas en la ejecución de los programas de adquisiciones han ido evolucionando a lo largo del tiempo. En principio la tendencia era tener pocas fases en el desarrollo de un programa. La primera consistía en la fase de definición, para pasar a una segunda fase de desarrollo y diseño, durante la cual se evaluaban los posibles riesgos técnicos. La tercera era una fase de producción, en los programas más complejos, sobre todo en los gestionados dentro del ámbito de la OTAN. En determinados programas se incluía una fase adicional entre las de definición y desarrollo, la

(1) Pueden verse las versiones consolidadas del TCE y del Tratado de la Unión Europea en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:ES:pdf>

fase de reducción de riesgos. Estos modelos se fueron desarrollando primero por el Reino Unido y posteriormente por Francia y Alemania.

En el caso de programas en cooperación, se ha llegado a la conclusión que es más práctico que existan pocas fases, debido a que los gobiernos se ven forzados a negociar un contrato por cada una de las fases del programa. Por otro lado, esta circunstancia provoca los consiguientes retrasos en la ejecución del mismo. Un problema añadido es la delimitación de responsabilidades del cliente y el contratista o industria, circunstancia que tiene que quedar perfectamente definida en el contrato. Cuanto más definidas estén las fases de definición y diseño, más claramente estarán delimitadas las responsabilidades de cada uno. Compartir responsabilidades tiene como objetivo principal definir el coste del programa y los calendarios de entrega. Cuanto más se puedan reducir los posibles riesgos en la fase de definición, más fácil debería ser derivar riesgos a la industria por extra costes o retrasos, conocido en la gestión de los programas con el término de *comercial approach*.

El nivel de complejidad del sistema es un factor de gran influencia en la decisión de los gobiernos en el desarrollo de un programa. Hay casos, en el desarrollo de sistemas complejos, en los que las decisiones en el proceso de obtención se toman conjuntamente por los gobiernos y la industria y en los que los propios Ministerios de Defensa participan de forma muy activa en el consorcio industrial creado para el desarrollo y la gestión del programa con el objetivo de compartir los riesgos. Para sistemas menos complejos, el modelo se invierte en el sentido de que el riesgo es asumido totalmente por la industria aunque, por regla general, se incluye en la oferta una valoración del mismo. Dependiendo de que la valoración se haya realizado de forma correcta o no, podrá suponer un coste extra para la industria, figura 2.

Es importante analizar el papel que juegan las relaciones entre los gobiernos y la industria. Si los presupuestos de Defensa de una determinada nación son bajos, su industria de defensa, por término general, tendrá dificultades para poder mantenerse a nivel nacional. En determinados sectores, especialmente en el aeroespacial y en el de sistemas electrónicos, la industria se ha ido consolidando a través de la ejecución de contratos fuera de su ámbito nacional. Sin embargo, este proceso está muy lejos de alcanzar su óptima situación, incluso en los sectores más avanzados. La industria debe alcanzar un grado de consolidación si quiere jugar un papel importante en la industria de defensa global. Además existen áreas que se han excluido del proceso de consolidación como son las plataformas



Figura 2.- Helicóptero MI-17 en la operación Eufor-Chad de la Unión Europea. Primer A-400M, proyecto de la OCCAR, ensamblado en la factoría de EADS CASA de San Pablo (Sevilla), en el roll-out del 26 de junio de 2008.

navales y el armamento de tierra en general, donde la base industrial de defensa está estructurada a través de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME).

Las diferentes políticas industriales hace difícil el desarrollo común de los procesos de adquisición. La experiencia nos dice que, como norma general, cuanto menor es la relación entre un Ministerio de Defensa y su industria, el mercado de defensa es más competitivo.

En cuanto a las posibles relaciones industriales y gobiernos, existen diferentes modelos, desde países que tienen una relación especial y muy directa con su industria nacional, como es el caso de Francia, Reino Unido o Italia, hasta los no tienen apenas industria de defensa y orientan sus adquisiciones en compras *off the shell*, pasando por aquellos en los que existen nichos de determinadas tecnologías y el gobierno sigue una política proteccionista.

El modelo de participación industrial que han tomado la mayoría de las naciones en el desarrollo de un programa en cooperación, ha sido la práctica del «justo retorno», es decir, la industria de una nación participante recibe un reparto de trabajo proporcional a la contribución financiera que

dicha nación hace en el programa. La experiencia demuestra que cuanto mayor es el interés de participación de las diferentes industrias y gobiernos en un programa, mayor es el obstáculo para poder determinar un modelo de cooperación. El «justo retorno» posiblemente es el mayor obstáculo para la ejecución de programas en cooperación. Pero la realidad es que pocos gobiernos estarían dispuestos a participar en un programa en cooperación si no tuviesen asegurado un determinado nivel de retorno industrial. Además, es difícil justificar, ante la opinión pública, la necesidad de participar en un programa de defensa que requiera aportación de elevadas cantidades de dinero si no existe algún tipo de retorno industrial a dicha inversión.

Aun en Organizaciones como la OCCAR, en la que uno de los principios fundamentales es la renuncia al «justo retorno», se mantiene la tendencia a alcanzar un determinado «equilibrio global» (2) en la participación de la Agencia. Es decir, el cómputo, en coste, que representa a una nación el participar en determinados programas de la Agencia se ve compensado por el reparto en carga de trabajo de todos los programas en los que participa su industria. Tanto si la industria es pequeña o grande, las naciones quieren mantener este equilibrio por dos razones políticas fundamentales, empleo y control de la tecnología desarrollada como consecuencia de la evolución de los programas.

Otro factor que puede distorsionar la ejecución de un programa en cooperación, y de tanta importancia como la gestión del mismo, es el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual. El problema nace por la razón de que la industria y los gobiernos, normalmente, tienen intereses opuestos en cuanto a la propiedad de la información técnica que se genera como consecuencia del desarrollo del programa.

A diferencia de la tecnología civil no existe un organismo que controle los derechos de patentes en el ámbito militar, factor que ayudaría a impulsar el mercado tecnológico de defensa. Sería bueno que en este ámbito se llegase a alcanzar el control de las tecnologías que se desarrollan para garantizar aspectos como la seguridad en el suministro, la existencia de incentivos a la industria para innovar; o bien adaptar diferentes tecnologías para que las industrias subcontratistas, dentro de la cadena de suministro, pudieran proteger sus nichos industriales y, de este modo, desarrollar sus capacidades industriales. Cuanto mayor es la tecnología que se

(2) «Equilibrio global» se corresponde con la expresión, en inglés *global balance*.

desarrolla mayor es el control industrial y, prácticamente en todos los casos, la industria mantiene la propiedad en cuanto a la tecnología desarrollada, aunque conceda a los Ministerios de Defensa el derecho de utilizar dicha tecnología (derecho de uso).

Por último, otro de los desafíos de la cooperación a los que es necesario hacer frente es el desarrollo conjunto de proyectos del área de I+T. Como dato estadístico podemos apuntar que los gobiernos de la Unión Europea gastan cada año más de 35.000 millones de euros en I+T correspondiendo la cuarta parte a Investigación y Desarrollo (I+D). Sólo entre Francia y Reino Unido acaparan más de 75% de dichos gastos, que junto a Alemania y Suecia alcanzan el 90% de I+T en Europa. Pero más significativo es que Francia y Reino Unido gastan el 13% de su presupuesto en I+D, prácticamente el mismo porcentaje que Estados Unidos (15%). La media de la Unión Europea es el 7%. La duplicidad y el impacto negativo de las economías de escala hacen que la efectividad de dichas inversiones sea muy reducida.

Se hace por tanto patente la necesidad de llevar a cabo proyectos e inversiones conjuntas de I+T y no actuar como hasta ahora, que cada nación ha realizado proyectos paralelos, cada una por su cuenta, invirtiendo en proyectos similares y agotando recursos que podrían haberse utilizado en el desarrollo de nuevas tecnologías. Este principio –invertir de forma conjunta– se hace más necesario desde el punto de vista de asegurar la interoperatividad en el campo de la ejecución de las misiones militares.

Recomendaciones para la cooperación en programas de armamento

Una vez expuestos los principales motivos por los que las naciones deciden participar en programas en cooperación y los principales desafíos a los que hay que hacer frente para que, en el nivel europeo, podamos ejecutar una política de armamento común y se puedan llevar a cabo programas en cooperación con cierto grado de éxito, llega el momento de hacer las pertinentes reflexiones y, a través de ellas, tratar de alcanzar alguna conclusión.

Las recomendaciones realizadas, y que se sintetizan a continuación, están basadas en la experiencia y en las lecciones aprendidas de los diferentes programas y modelos de cooperación llevados a cabo hasta la fecha. Se

realizan en cinco áreas principales, requisitos necesarios para desarrollar un programa en cooperación, inversiones en I+T, cooperación industrial, presupuestos y gestión de programas o proyectos.

En relación a los requisitos podemos decir que en el ámbito de la Unión Europea se acordaron unos Objetivos de Capacidades para el año 2010 (*Headline Goal 2010*) y el establecimiento de un mecanismo de desarrollo de capacidades. Es necesario, que las naciones acuerden un proceso de definición común de requisitos. En el ámbito de la Lol, las seis naciones: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Suecia y España establecieron un proceso de armonización de requisitos militares, que es el que se ha tomado como modelo por la EDA para expandirlo al ámbito de las 26 naciones. Se trata, por tanto, de alcanzar acuerdos comunes en la definición de los objetivos y requisitos de Estado Mayor.

La EDA establece el mecanismo de desarrollo de las capacidades acordadas con las naciones trabajando conjuntamente con el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y la OTAN. Para alcanzar un acuerdo común en la definición de requisitos, es necesario partir de una doctrina común que no sería otra que la utilizada en la ejecución de las *misiones Petersberg*, en el concepto de la PESD. Para llevar a cabo el proceso es necesaria la implicación de la industria desde el momento inicial de la definición de los requisitos ya que puede aportar información esencial acerca de los requisitos técnicos y posibilidad de desarrollos, así como definir plazos de entrega e información sobre las tecnologías del mercado.

Es necesario aplicar el concepto de ciclo de vida a los programas en cooperación incluyendo el mantenimiento, entrenamiento, apoyo logístico, uso operativo y baja en servicio ya que todas estas fases implican un tipo de coste que debe ser tenido en cuenta para valorar el coste del ciclo de vida del sistema de armas.

En cuanto a las inversiones en I+T se recomienda el intercambio de información en su planificación. Los gobiernos necesitan compartir información relativa a proyectos de I+T para futuras inversiones y, de este modo, tratar de evitar duplicidades. Esta actividad debe ser coordinada por la EDA y orientada al proceso de capacidades desarrollado en el *Headline Goal 2010* y en el CDP. La calidad de la información dependerá de la relación que exista entre los gobiernos con sus industrias, por lo que la información coordinada con las diferentes industrias nacionales es fundamental para alcanzar el objetivo anterior y con el fin de compartir información relativa a derechos de propiedad intelectual.

Se deben, igualmente, establecer objetivos en I+T. Igual que se ha desarrollado un objetivo en capacidades a alcanzar en el *Headline Goal 2010*, debería establecerse otro objetivo en cuanto a proyectos de I+T, que los gobiernos se comprometerían a alcanzar en el año 2020. Esto proporcionaría a la industria una guía de actuación y a su vez, favorecería la cooperación entre naciones en proyectos de I+T.

De nuevo se plantea la necesidad de impulsar programas de investigación en el ámbito de la defensa europea. Sólo hay un número limitado de países que invierten cantidades importantes en I+T. Dados los presupuestos limitados y las potenciales economías de escala, los gobiernos deberían colaborar más conjuntamente en proyectos de investigación. Sólo el 12,4% de los presupuestos de I+T de las naciones se hace a través de proyectos conjuntos. Las tres cuartas partes de éstos son europeos, mientras que el resto es gastado con otros socios, principalmente norteamericanos. Por tanto, las naciones deben impulsar la colaboración en proyectos comunes de I+T con el fin de compartir recursos y la forma de hacerlo sería fomentando, a través de la EDA, proyectos comunes en los que, dada su relación con la Comisión, deberían basarse en el estudio de utilización de tecnologías de «doble uso».

En cuanto a la cooperación industrial, la utilización del concepto «justo retorno» representa un importante obstáculo en el desarrollo de los programas cooperativos. Aunque reconociendo que la aplicación por la OCCAR del concepto «equilibrio global» ha supuesto una mejora importante en cuanto a los anteriores acuerdos, es difícil que los gobiernos lleguen a renunciar a este concepto a corto plazo. Las naciones deberían plantearse la eliminación de este concepto en un plazo de diez años; esto impulsaría el proceso de consolidación de la industria y la especialización tecnológica en Europa y fomentaría la competitividad y la base industrial, factores fundamentales para impulsar una base tecnológica e industrial en el ámbito europeo.

Estos aspectos no tendrían ningún sentido si las naciones no pudieran asegurarse el suministro de sus equipos militares. De hecho, uno de los principales motivos por los que las naciones no renuncian al «justo retorno» es tener asegurado dicho suministro y la mejor forma de hacerlo es controlando el mismo a través de sus propias empresas nacionales. Por tanto, se plantea la necesidad de alcanzar acuerdos sólidos en seguridad de suministro. En este sentido deberían aplicarse en la EDA, en un futuro próximo, los acuerdos alcanzados por el grupo de la Lol y que en la actualidad se están empezando a implementar. Europa necesita un marco legal

diferente al actual en el que se pueda garantizar la seguridad de suministro y se llegue a alcanzar un mercado único sin fronteras. En este sentido, es importante el tratamiento que pueda tener este concepto en la directiva de adquisiciones que en la actualidad se está elaborando en el ámbito de la Comisión.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la implementación de unos procedimientos comunes en cuanto al tratamiento y gestión de los presupuestos de Defensa. En principio, es necesario establecer unos procedimientos de intercambio de información en cuanto a los diferentes procesos de aprobación de los mismos. El proceso de aprobación de presupuestos difiere de un país a otro y esto ha hecho que las decisiones importantes en relación a los programas en cooperación hayan provocado retrasos en su ejecución. La coordinación de dichos procesos ayudaría a la ejecución de los programas en cooperación. El objetivo es la creación de un presupuesto común, plurianual, que permitiera mitigar los riesgos de déficit o efectos adversos que puedan provocar los diferentes procesos presupuestarios de las naciones implicadas en el programa multinacional. Estos presupuestos serían gestionados por la OCCAR o la EDA y su modelo de gestión sería aprobado por las naciones implicadas en el mismo. En dichos presupuestos deberían fijarse unas determinadas partidas para contingencias o determinados fondos de riesgo, que cubrirían costes imprevistos en la fase de producción del programa. Estos fondos serían gestionados por los Equipos de Proyecto Integrado, IPT (*Integrated Project Team*).

La gestión del proyecto se realizaría a través de los anteriormente mencionados IPT. Estos grupos de trabajo están permanentemente localizados en un determinado lugar, donde se establece la oficina de gestión del programa, preferentemente en el lugar del contratista principal. La ventaja principal de este grupo es que tiene un carácter multinacional y los participantes no representan a su nación. Este grupo se crea una vez se ha firmado el MoU (*Memorandum of Understanding*) aunque es recomendable que se cree incluso antes, cuando se está discutiendo el contenido de dicho MoU y el contrato principal. Este modelo no difiere, en esencia, de los modelos de gestión que existen en la actualidad para determinados programas principales o bien programas del ámbito de la OCCAR.

Un factor importante que las naciones deben vigilar, cumplir e impulsar su cumplimiento, tanto en relación a su propia industria como a otras naciones, es la aplicación del Código de Buenas Prácticas en la cadena de suministro. Mediante este Código aprobado, las naciones e industrias se

comprometen a alcanzar acuerdos intergubernamentales y garantizar la transparencia a través de la cadena de suministro con el fin de que las empresas de defensa de menor nivel, fundamentalmente las PYME, puedan acceder al mercado de defensa como subcontratistas de segundo o tercer nivel.

Antes hemos expuesto que uno de los factores importantes que suele distorsionar el buen ritmo de ejecución de un programa en cooperación es el tratamiento de los derechos de propiedad intelectual porque, normalmente, no se tiene muy claro quién es el propietario de dichos derechos. En este sentido la EDA ya ha comenzado a mantener las primeras reuniones tanto con las naciones como con la industria europea con el fin de poder definir en el futuro un sistema de tratamiento de estos derechos de propiedad intelectual en el que se deben poner en marcha las medidas necesarias para proteger el *know-how* de las empresas de defensa y evitar cualquier tipo de duplicidad. Este sistema debería tener en cuenta tres aspectos fundamentales: el control y mantenimiento por parte de los gobiernos de la tecnología que se desarrolle como consecuencia de la evolución de los programas asegurando la seguridad de suministro; proporcionar los incentivos necesarios para que la industria pueda innovar y adaptar las diferentes tecnologías que se vayan desarrollando; y por último, proporcionar a los subcontratistas la protección necesaria de sus nichos de tecnología.

Finalmente se hace una recomendación general sobre la coordinación de los diferentes procesos de adquisiciones. Aunque se da por sentado que la armonización de dichos procesos es prácticamente inviable, sería muy beneficioso intentar coordinar los diferentes esquemas de trabajo por los que tanto la industria como las naciones llevan a cabo el proceso de adquisición de un equipo militar o un sistema de armas. Para ello es necesario establecer un estudio coste beneficio con el fin de determinar la viabilidad de un programa en cooperación. Asimismo, las naciones deben evitar la existencia de diversos proveedores en un programa, que deben reducirse al mínimo indispensable. Debe impulsarse el cumplimiento del Código de Conducta de las adquisiciones de la EDA con el fin de avanzar en los procesos de transparencia y de apertura del mercado de defensa.

Por último, se deben coordinar los diferentes ciclos nacionales de obtención de un sistema de armas. En este sentido la EDA a través de su Dirección de Armamentos ya ha comenzado a elaborar un procedimiento común que se refleja en la estrategia de armamento que, recientemente aprobada por los DNA, se desarrollará en los próximos meses.

Es muy importante este nuevo paso que con esta estrategia ha dado la EDA en el proceso de la cooperación en armamento teniendo en cuenta que el documento final ha sido elaborado por un grupo de expertos nacionales en armamento que, junto con la EDA e incluso la OCCAR, ha trabajado en la definición de dicha estrategia. Dada su importancia explicamos, a continuación y en profundidad, el proceso de la estrategia en la cooperación en armamento.

Estrategia en la cooperación en armamento

El área de armamento, probablemente por su complicidad a la hora de llegar a acuerdos consensuados entre las naciones, es la que ha desarrollado menos actividad desde que se creó la Agencia hasta la fecha. El área de industria y mercado y la de I+T fueron las primeras en lanzar su plan de trabajo, especialmente sus estrategias a largo plazo en lo relativo a mercado e I+T y a éstas le siguió la de capacidades con la culminación de un plan de desarrollo de capacidades, aprobado recientemente.

Ha sido este último año cuando el área de armamento ha comenzado a desarrollar su actividad principal y como consecuencia de ello, uno de los trabajos que tendrá gran impacto en el área de armamento es el desarrollo de una estrategia a largo plazo cuyo objetivo principal es establecer los principios y líneas de actuación para promover e impulsar programas de armamento. Los gobiernos cooperan en programas internacionales por diferentes razones: la principal, por conseguir los requisitos de capacidad que demandan a un precio asequible y posteriormente poder mantenerlos compartiendo los costes no recurrentes. La ventaja fundamental de compartir equipos comunes es el tratar de resolver los problemas de interoperatividad, además de compartir la tecnología; y un factor importante que se ha constituido en una de las asignaturas pendiente para la diferentes Fuerzas Armadas, es la resolución de los problemas de estandarización del material militar.

Pero, independientemente de estas ventajas, la razón principal por la que las naciones deciden participar en programas en cooperación es el elevado coste que implica cualquier decisión en el proceso de adquisición. Dado el continuo recorte en los presupuestos de Defensa y el continuo incremento de los costes en los equipos militares, parece desprenderse la idea de que la cooperación es la opción más viable y económica a la hora de adquirir un sistema de armas o equipo militar. Para muchas naciones la importancia de la cooperación en armamento va más allá de ser un mero factor impulsor de la EDTIB.

Pero pasemos a analizar cómo se desarrolla esta cooperación entre naciones en el ámbito de la EDA. La JA define el papel de la EDA en cuanto a la cooperación en armamento con principios como la identificación, coordinación, gestión, desarrollo y ejecución de las mejores prácticas. En este sentido se han identificado una serie de «objetivos», denominados estratégicos, a alcanzar mediante la ejecución de la estrategia de cooperación en armamento y una serie de acciones que se derivarían de cada uno de los objetivos, que pasamos a describir brevemente a continuación:

Objetivo estratégico número 1

Promover, proponer y gestionar programas de armamento en cooperación con el fin de alcanzar las capacidades necesarias:

- Una vez que los requisitos hayan sido armonizados se deben buscar oportunidades de cooperación con el fin de alcanzar soluciones de coste eficacia y promover la interoperatividad. Es necesario que se dé publicidad a estas oportunidades de cooperación, por lo que los procedimientos y sistemas informáticos implantados en la EDA son de gran utilidad. El proceso debe ser iterativo desde la definición como consecuencia del CDP y en todas las fases del programa.
- Las naciones participantes deben definir sus necesidades basándose en las prioridades definidas en el CDP. La EDA elaborará una guía de ejecución de la fase de preparación del programa en la que se definirán los métodos y herramientas a utilizar y los resultados a alcanzar tanto a nivel nacional como internacional. También trabajarán en la armonización del Objetivo Común de Estado Mayor, CST (*Common Staff Target*), y el desarrollo de los Requisitos Comunes de Estado Mayor, CSR (*Common Staff Requirement*). Uno de los principales objetivos es buscar la interoperabilidad, maximizando la cooperación.
- Con el fin de evitar duplicidades, es necesaria la oportuna coordinación entre las actividades a desarrollar por la EDA y las del organismo encargado de la gestión de los programas. Todo parece indicar que será la OCCAR la organización encargada de esta actividad aunque, hasta ahora, este extremo no está todavía acordado.

Objetivo Estratégico número 2

Alinear los objetivos definidos en la EDTIB y las inversiones que estos objetivos representen con las capacidades necesarias:

- Una vez que las capacidades militares han sido definidas y armonizadas por las naciones participantes, los programas cooperativos se pre-

pararan de una forma estructurada mediante la ejecución de la fase de preparación. Es necesario el intercambio de información entre gobiernos e industria en el planeamiento de las capacidades e inversiones a largo plazo como se define en la estrategia de EDTIB a aplicar en el ámbito de la EDA.

- Se debe buscar una aproximación racional y flexible a la participación industrial que mejore la efectividad de los programas en cooperación y que permita a la industria las soluciones más eficaces para alcanzar los requisitos una vez consolidados. También se debe fomentar la participación de las PYME en el modelo cooperativo. Para ello, es necesario aplicar medidas que fomenten la transparencia y la compatibilidad de los diferentes procedimientos nacionales de adquisiciones.

Objetivo Estratégico número 3

Mejorar la eficiencia de la cooperación en armamento europea:

- Las oportunidades de cooperación deben definirse al comienzo del ciclo de vida del programa, con el fin de poder armonizar las capacidades necesarias para maximizar los beneficios que supone llevar a cabo un programa en cooperación. Como parte del análisis del ciclo de vida del sistema debe llevarse a cabo un estudio exhaustivo de los aspectos relativos a la Base para Ensayo y Evaluación de la Defensa Europea (DTEB). Se deben realizar las acciones oportunas para alcanzar los niveles necesarios de interoperatividad y compatibilidad logística, mediante la estandarización, apoyo logístico, coordinación y armonización del material de defensa europeo.

Para alcanzar los objetivos establecidos, la EDA propondría, a las naciones, la aprobación de un Código de Conducta de Cooperación en Armamento en el que se definiría la cooperación entre naciones como la solución idónea para la ejecución de los programas de armamento. Esta opción debería recogerse en los procesos de decisión nacionales. Para la correcta y óptima aplicación de este Código, es necesario alcanzar un elevado grado de transparencia y armonización de las diferentes políticas y prácticas nacionales, así como llevar a cabo el principio de publicidad de oportunidades. También se plantea la necesidad de alcanzar un entendimiento común entre todas las naciones, que se desarrollaría a través de programas educativos, conferencias, en los que se compartirían experiencias prácticas.

Por otro lado se elaborará una guía para la cooperación en armamento basada en un Código de Buenas Prácticas con el fin de reducir los tiempos de lanzamiento de un programa y el coste de ciclo de vida del mismo. En esta guía se incluirá la documentación que cubre aspectos, como la fase de preparación de un programa, modelo de relación entre la EDA y la OCCAR o agencia que vaya a gestionar el programa o proyecto, aplicación de la gestión del ciclo de vida de un programa, adquisiciones de armamento *off the shell*, cooperación en subsistemas y demostradores tecnológicos, guía para impulsar la cooperación en la DTEB y las mejores prácticas de gestión de la estandarización y, lo que es de gran importancia, el establecimiento de un marco legal y contractual para programas en cooperación.

Es importante que estos objetivos anteriormente mencionados estén interrelacionados y, de este modo, puedan proporcionar un marco o guía de actuación en cooperación en armamento dentro del ámbito de la EDA, para ser utilizada por los diferentes equipos y grupos de proyecto y asegurar la eficiencia y efectiva transformación en un programa en sus subsiguientes fases.

Esta guía de actuación debe recoger los aspectos fundamentales para establecer un procedimiento común de desarrollo de la fase de preparación de un programa. Se trata de identificar el nexo entre las capacidades definidas en el CDP y los programas a desarrollar en cooperación. El propósito del desarrollo de capacidades en el marco de la EDA es trasladar las necesidades que emanan de los requisitos de la PESD en posibles soluciones que serán resueltas de forma cooperativa.

Este proceso de transformación debe ser un proceso sin fisuras en el que los programas elegidos deben evolucionar de forma constante a través de sus diferentes fases del proceso de obtención. El objetivo de esta fase, como hemos indicado anteriormente, no es otro que alcanzar el punto de unión entre las áreas de desarrollo de las capacidades que emanan del CDP y los acuerdos posteriores relativos al desarrollo del programa en colaboración. Estos acuerdos deben estar sustentados en el nivel industrial, por lo que es muy importante que la industria participe junto con los representantes nacionales en esta primera fase.

Este proceso de transformación comprende, a su vez, tres diferentes fases que no son compartimentos estancos, sino que, a través del proceso iterativo, permite a la EDA intervenir en cualquier momento del desarrollo del proceso. Igualmente, el modelo debe ser único, es decir, debe

poder aplicarse para cualquier tipo de programa independientemente de la envergadura del mismo.

La primera fase del proceso, denominada CST, comienza con la expresión de la necesidad básica de capacidad que derivaría, bien del plan de desarrollo de capacidades o podría venir definida por la necesidad de una de las naciones. Además, debe estar sustentado por un concepto o doctrina desarrollada por el CMUE, o bien doctrina nacional u OTAN.

El CST debe describir el resultado o efectos que los usuarios necesitan desarrollar. En este punto no se tienen en cuenta las posibles soluciones a la necesidad, aunque incluirá una previsión temporal de realización de objetivos, como puede ser la definición de la Capacidad Operativa Inicial, IOC (*Initial Operational Capability*), y de la Capacidad Operativa Total, FOC (*Full Operational Capability*). Los expertos de las naciones participantes armonizarán las capacidades requeridas en colaboración con la Dirección de Capacidades de la EDA.

Finalmente, se nombrará un PT formado por representantes nacionales, del EMUE y de la EDA que desarrollará el CST. Este documento se presentará al Comité de Dirección.

La fase de preparación del programa, comenzará con la decisión del Comité de Dirección y comprenderá, en primer lugar, la comunicación a dicho Comité de la capacidad que se ha identificado como necesaria, la declaración de las naciones participantes de llevar a cabo dicha fase de preparación y, por tanto, la de producir un CSR y un BC (*Business Case*), el ofrecimiento a participar a otras naciones y, finalmente, la implicación de las naciones en dicha fase creando un Grupo de Proyecto, PG (*Project Group*) formado por personal de las naciones y de la EDA.

Se considerará esta fase como un proyecto *ad hoc* de acuerdo con el Documento del la JA de la Agencia. Se contempla la posibilidad de establecer un Comité de Dirección (*Steering Committee*), cuya responsabilidad sería supervisar el desarrollo de esta fase. En la mayoría de los casos se tratará como un proyecto de «categoría B» con compromiso financiero o sin él, según el caso. Puede ocurrir que haya que establecer algún tipo de compromiso contractual, estudios a realizar, etc.; en ese caso, se llevarán a cabo los acuerdos administrativos que procedan.

Una vez aprobado, se decidirá si se proporciona la documentación a la industria para proponer posibles soluciones, definir los riesgos inherentes y entrar en diálogo con las diferentes industrias nacionales implicadas en

el programa con el fin de definir la cadena de suministro. Esta decisión se evaluará mientras se desarrolla el CSR.

En una segunda fase, se establece el desarrollo de los CSR. Esta es la fase más crítica, donde se transforma el CST en requisitos de usuario a través de todas las áreas de capacidades y líneas de desarrollo, y se establecen medidas de efectividad y otros datos de desarrollo del programa. En esta fase es necesario tener en cuenta todos los datos técnicos, así como los riesgos del programa. Se identifican tanto las posibles soluciones a las capacidades que se quieren conseguir, como los elementos tecnológicos, industriales y económicos, especialmente en grandes programas donde la influencia de los diferentes actores implicados en el proceso, es compleja. El CSR debe ser acordado por las naciones implicadas en el programa y éstas deben incluirlos en sus planes nacionales. En cuanto al tiempo de esta fase, y debido a la cantidad de factores que deben tenerse en cuenta, se estima que debe ser superior a la del CST.

En principio, el CST debe mantenerse invariable pero cualquier variación o circunstancia que produzca un desfase entre el CST y el CSR debería reflejarse en el proceso de desarrollo de las capacidades. Es probable que exista más de un CSR soportando un CST. Durante esta fase es necesario tener en cuenta el nivel de inversiones necesarias para la ejecución del programa. Además, las naciones participantes deben considerar la necesidad del objetivo final e identificar soluciones relativas a I+T con el fin de reducir los posibles riesgos tecnológicos.

En este punto, es necesaria la participación conjunta de expertos nacionales en capacidades, armamento e I+T, en el desarrollo del CSR; que en determinados casos, y según su importancia, podría trasladarse su contenido al MoU o al propio contrato.

Una vez se haya acordado el CSR se elaborará un informe de viabilidad BC, con el fin de que los representantes nacionales puedan evaluar y tomar una decisión final. El objetivo principal de este Documento es proporcionar la base necesaria para que las naciones tomen una decisión en relación a futuras actividades a desarrollar y comenzar las negociaciones para las siguientes fases antes de cualquier compromiso formal. Debe trasladar los requisitos de capacidades a la definición de un programa y se analizarán diferentes factores que afectan al programa como eficacia, posibilidad de integración, costes y objetivos de I+T. Este informe será elaborado por las naciones participantes con la colaboración de la Direc-

ción de Armamentos de la EDA y del resto de Direcciones, y se realizará en paralelo a la elaboración del CSR.

El resultado será un documento que proporcione la suficiente información al proceso de obtención del programa para poder continuar con la fase posterior que será desarrollada por una organización de gestión de programas, como puede ser la OCCAR.

El objetivo que se pretende alcanzar a través los Documentos CST, CSR y BC es dar una visión global, a las naciones participantes, de su implicación en el programa. Al mismo tiempo, es necesario llevar a cabo un análisis riguroso del nivel de financiación, acuerdos contractuales necesarios, especificaciones técnicas, etc., aspectos, que en principio se ha determinado que deben desarrollarse fuera del ámbito de la EDA, debido a que el nivel de decisión en los mismos, debe ser solo de las naciones. No obstante, el papel de la EDA, en apoyo a los Estados miembros, en este punto deberá definirse mediante una decisión del Comité de Dirección.

La fase de preparación termina con la decisión de dicho Comité que determinará la aprobación del CSR por las naciones, el resultado del BC y la intención de las naciones de lanzar un programa *ad hoc* en el ámbito de la EDA, de acuerdo a lo determinado en la JA que, como ya hemos mencionado, sería un programa de «categoría B».

También se decidirá si se establece un Grupo de Programa, AHPG (*Ad Hoc Programme Group*) para llevar a cabo las siguientes fases conjuntamente con la OCCAR o la organización de gestión que se determine.

La figura 3 refleja gráficamente las diferentes secuencias de actuación en la fase de preparación de un programa en cooperación desde el momento en que se aprueba el CST hasta el momento en que el Comité de Dirección aprueba el lanzamiento del programa.

Posibilidad de que la OCCAR sea la agencia de gestión que desarrolle los programas impulsados por la EDA

Una vez acordado el lanzamiento del programa se plantea la pregunta de qué agencia u organismo va a ser el responsable de la gestión del programa. Todo parece indicar que es la OCCAR la que tiene más posibilidades de constituirse como centro de excelencia, a nivel europeo, para la gestión de programas en cooperación, aunque, evidentemente, no es la única posibilidad. Las naciones pertenecientes a la OCCAR: Reino Unido,

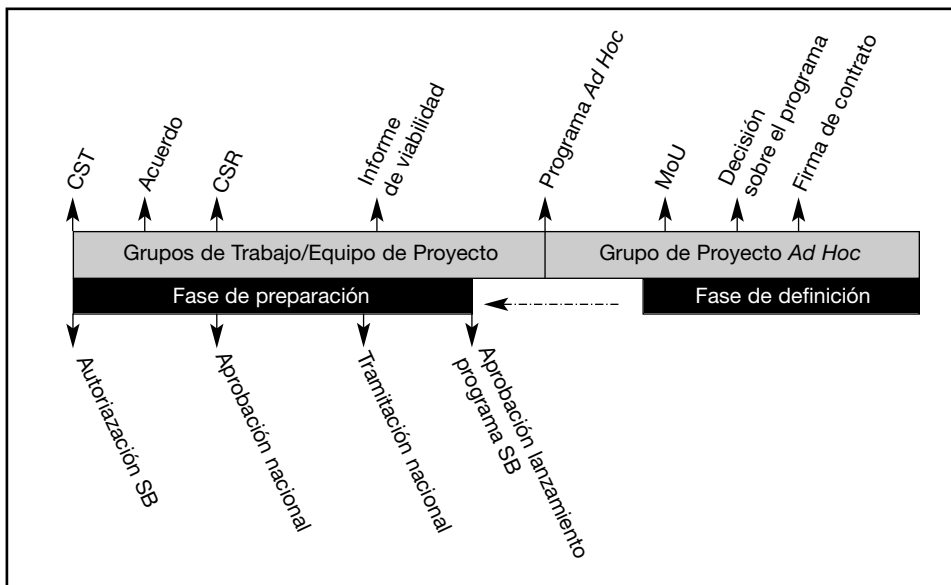


Figura 3.— Preparación del programa.

Francia, Alemania, Italia, Bélgica y España apoyan esta idea, junto con la gran mayoría de los Estados miembros, aunque otros quieren dejar abierta la posibilidad de que pueda ser otro organismo el que realice la gestión.

Haciendo algo de historia, desde el año 2005, un año después de la creación de la EDA, ambas organizaciones, la EDA y la OCCAR, han estudiado posibles modelos de colaboración con el fin de facilitar la cooperación y participación conjunta en determinados proyectos y programas.

Esta colaboración se basa en el principio fundamental de que, mientras la EDA se mantiene como un órgano que gestiona las capacidades militares de defensa y estudia los posibles programas de armamento, la OCCAR actuaría como centro de excelencia en la gestión y desarrollo de los programas cooperativos de armamento, una vez hayan sido aprobados por la EDA y hayan sido adoptadas las decisiones pertinentes por los países interesados en participar. Esta posibilidad se establece en los artículos 20 y 21 de la JA.

En la actualidad y como desarrollo de la estrategia de armamento, se ha elaborado un procedimiento mediante el cual se establece que una vez se acuerde el lanzamiento de un programa en colaboración, sea la OCCAR la que lleve a cabo su gestión. En el Documento se detallan las responsabi-

lidades de ambas Organizaciones también en la gestión del ciclo de vida del programa.

El modelo explica de qué forma un programa en cooperación puede ser impulsado por un grupo de naciones de la EDA aunque éstas no pertenezcan a la estructura de la OCCAR. El papel de la EDA es impulsar y promover programas en cooperación, a través de la fase de preparación, y a partir de ahí promover y optimizar oportunidades de cooperación entre las naciones. Tan pronto como los programas de cooperación en armamento, incluidos los Programas de Demostración de Tecnología (TDP), comienzan a tomar forma, la OCCAR podría ser requerida por las naciones para gestionar su entrega a través de la gestión del ciclo de vida del programa. El grado de implicación de ambas organizaciones sería discutido, en profundidad, por los Estados miembros, en el caso de que se aprobase esta posibilidad.

Durante la fase de preparación, la EDA analiza el programa en términos de objetivos, costes, calendario de entregas y modelo de participación con el fin de alcanzar unos requisitos, previamente armonizados.

Hemos comentado anteriormente que una vez se define el CST y se decide elaborar un CSR y un BC, se establecerá en el ámbito de la EDA un PG formado por representantes nacionales y de la Agencia para desarrollarlos. Si se acuerda continuar con las fases siguientes, se solicitaría al Comité de Dirección de la EDA la aprobación para establecer el *EDA Ad Hoc Programme* de acuerdo con el artículo 21 de la JA.

A partir de este momento se solicitaría a la OCCAR su participación en la gestión del programa o proyecto. El *Programme Group* se transforma en una EDA/AHPG, que desarrollará los acuerdos para las siguientes fases y la integración en la OCCAR. Este grupo estará compuesto por representantes de la EDA, de las naciones y de la OCCAR y su actividad estará supervisada por un *Steering Committee*. Este Comité se transformaría posteriormente y una vez se aprobase el proceso de integración del programa en la OCCAR por la junta de supervisores de la OCCAR, máximo órgano de dirección de esta organización, en el Comité del Programa, PC (*Programme Committee*).

El procedimiento de *interfase* entre ambas Organizaciones no está definido en su totalidad y lógicamente comenzará a discutirse en profundidad una vez se apruebe el Documento global de la Estrategia de Armamento, pero con el fin de tener una visión gráfica de cómo puede ser el modelo a poner en práctica se refleja, en la figura 4, la relación entre las fase de pre-

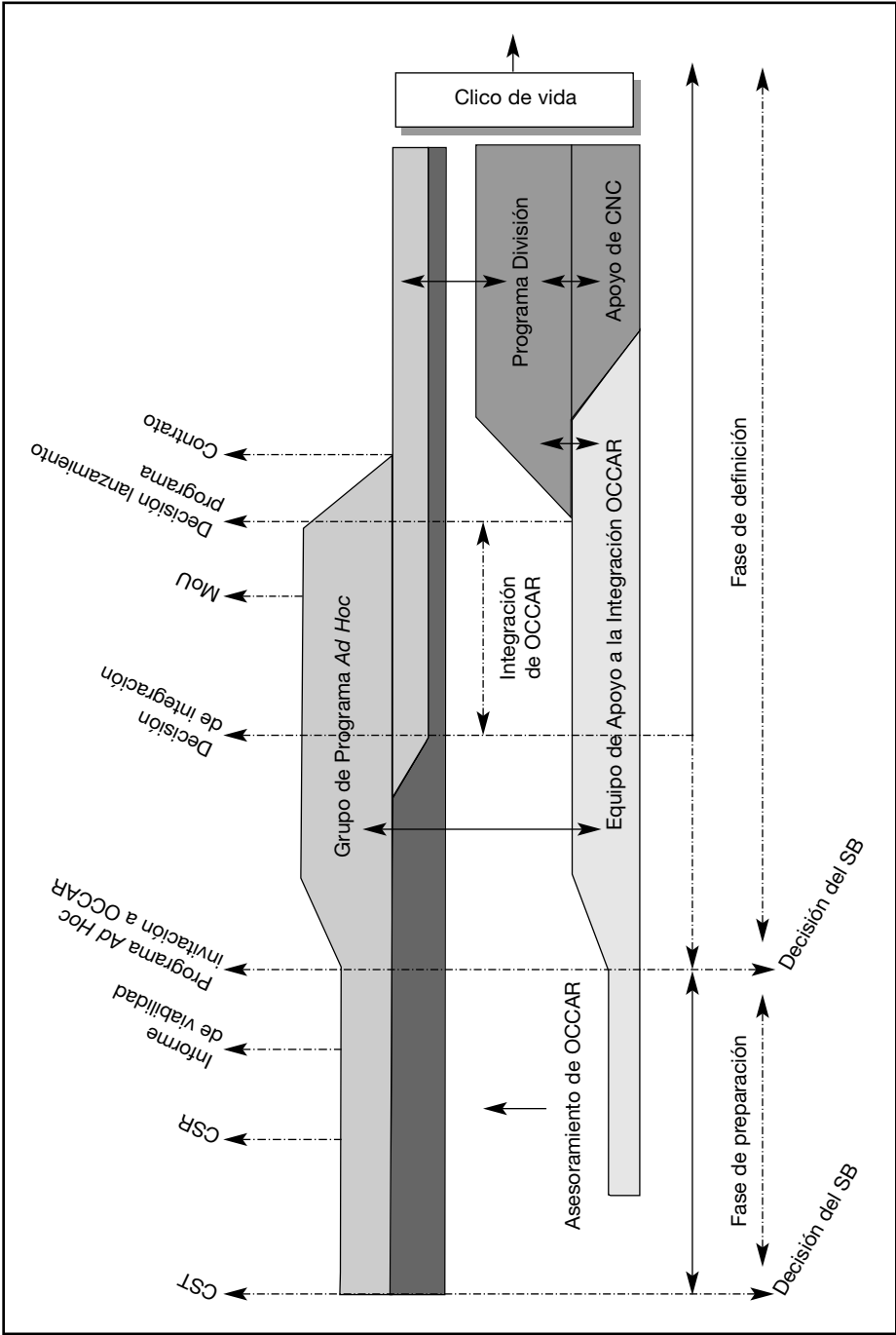


Figura 4.- Procedimiento de interfases.

paración y de definición, así como las actividades desarrolladas en el ámbito de la EDA y de la OCCAR.

Finalmente hay que mencionar que Francia, ostentado la Presidencia de turno de la Unión Europea en el segundo semestre del año 2008, pretende presentar una declaración política al final de su mandato en la que propone establecer el diálogo formal y acordar un procedimiento administrativo entre ambas organizaciones con el fin de constituir a la OCCAR como centro de excelencia en la gestión de los programas iniciados en el ámbito de la EDA.

Racionalización en las actividades de los Centros de Ensayo y Experimentación

Una de las actividades más importantes que se han querido impulsar en el área de armamento de la EDA, ha sido la racionalización en las actividades de los Centros de Ensayo y Experimentación, T&E (*Test and Evaluation*).

Los orígenes del grupo DTEB proceden del seno del GAEO donde 19 países, incluida España, formaban parte del Subgrupo sobre Instalaciones de Ensayo, SGTF (*Subgroup on Test Facilities*). Este Subgrupo asumía como objetivos fundamentales el fomento de la cooperación en el nivel europeo entre los T&E, facilitar el uso mutuo entre Estados miembros de las instalaciones disponibles y, en último término y como objetivo final, la optimización y racionalización de los recursos en este campo.

En el año 2005 dicha iniciativa fue transferida desde el GAEO a la EDA a través de la creación del grupo de trabajo DTEB dependiente de la Dirección de Armamentos. Entre las metas asignadas a este grupo se encuentran el logro de una mejor utilización de los recursos económicos mediante la reducción de las duplicidades innecesarias, la identificación de carencias y la planificación coordinada en el futuro en cuanto a necesidades de ensayos, elaboración de estrategias comunes, previsión de inversiones, financiación conjunta de nuevas instalaciones, etc.

En el año 2006 un reducido número de países tomaron la decisión de poner en marcha un grupo de trabajo que se denominó EG (*Embryo Grouping*) para estudiar un posible proceso de racionalización, a nivel europeo, de centros de evaluación y pruebas. Los países inicialmente pertenecientes al Grupo eran: Francia, Italia, Alemania, República Checa, Holanda, Suecia y España. Se comenzó el estudio por el área tecnológica de efec-

tos electromagnéticos en el cual el Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales es referencia internacional (motivo por el cual ostenta la representación española en el mismo).

Entre los objetivos encomendados al EG estaban el de identificar posibles fórmulas para reducir costes en las actividades de T&E y analizar las dificultades derivadas de la cooperación entre naciones sin haber establecido un marco legal adecuado, principalmente en aspectos de Seguridad de la Información, Sol (*Security of Information*) y Seguida del Suministro, SoS (*Security of Supply*).

El primer informe que presentó el Grupo señalaba la necesidad de reducir costes y evitar duplicidades innecesarias en las futuras inversiones. Además, se identificaban una serie de acciones concretas, para llevar a cabo de forma conjunta, que podrían representar ahorros importantes a medio y largo plazo.

Asimismo, dentro del grupo DTEB se solicitó la participación de la industria europea. Por un lado, se trataba de dar a conocer a la industria la iniciativa para la racionalización de centros de T&E que se estaba desarrollando y, por otro, elaborar un conjunto de acciones para involucrarla en el proceso.

La EDA reconoce que el proceso iniciado para la racionalización de la DTEB era muy lento y que los resultados obtenidos no eran significativos frente al esfuerzo dedicado. Las conclusiones de los trabajos realizados apuntaban a que la forma más fructífera de abordar la racionalización pasaba por la coordinación de las futuras inversiones en T&E. Ya en el año 2007 la EDA invita al Comité de Dirección a apoyar el desarrollo de un Código de Conducta sobre Inversiones Relativas a T&E, como método adecuado para la racionalización a nivel europeo.

El Código de Conducta, basado en la aceptación voluntaria de los países miembros, tiene como objetivo impulsar la cooperación en inversiones de instalaciones y equipos relativas a T&E. A través de este Código las naciones reconocen que la fragmentación de su base relativa a T&E puede conducir a la duplicación de medios, que no justifica una forma de actuar en el nivel europeo. Se trata por tanto de reducir dichas redundancias mediante el establecimiento de un procedimiento que consiste fundamentalmente en la comunicación al resto de las naciones de la intención de llevar a cabo inversiones en instalaciones o equipamientos de T&E superiores a un millón de euros (exceptuando aquellos relacionados con armas nucleares, sistemas de propulsión nuclear, equipamientos criptográficos o

sistemas de guerra electrónica). Tras el anuncio, se abriría un periodo de tres meses en el que el resto de las naciones podrían sugerir una inversión conjunta o, como alternativa, ofrecer un uso garantizado y duradero de alguna instalación existente en su territorio.

Se establece como principio de transparencia el realizar una consulta antes de llevar a cabo una inversión. Para ello se nombran puntos de contacto en las naciones que son los responsables de realizar estas comunicaciones y de informar a sus respectivos DNA.

Se puede afirmar que después de casi un año desde la aprobación del Código de Conducta los resultados no han sido demasiados fructíferos. A día de hoy, sólo Francia ha hecho un anuncio de inversión en las condiciones establecidas en el Código de Conducta.

Por último, es necesario mencionar que en el año 2001 los países de la Lol: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia y España, estos dos últimos incorporados en el año 2005, formaron el TEAM (*Test and Evaluation Ad Hoc Management*), grupo de carácter informal y cuya aportación y colaboración al proceso de racionalización del DTEB ha sido fundamental.

La normalización del material de defensa

Uno de los principales problemas a los que las diferentes organizaciones internacionales se han tenido que enfrentar a lo largo del tiempo, ha sido la normalización de los sistemas de armas, de comunicaciones, equipos, municiones, combustibles, etc., denominado generalmente material de defensa.

La normalización se puede abordar tanto desde el campo civil como desde el campo militar. Ambos conceptos tienen un significado similar, a pesar de que si se analiza el concepto dentro del ámbito militar, quizás el contenido y el objeto sean más amplios que el desarrollado en el civil. Como es obvio, y tratándose de material militar, ha sido en el ámbito de la OTAN donde se han llevado a cabo los estudios más profundos para tratar de minimizar los problemas planteados por la utilización de diferentes equipos militares en ejercicios o maniobras conjuntas.

La OTAN define la normalización como el proceso de desarrollo e implementación de conceptos, doctrinas y procedimientos para alcanzar y mantener los niveles necesarios de compatibilidad, posibilidades de intercambio «intercambiabilidad» o elementos comunes «comunalidad» en los

campos operativo, procedimental, material, técnico y administrativo, con el fin de alcanzar los grados necesarios de interoperatividad.

Esta definición va más allá del empleado habitualmente en el campo civil, ya que abarca aspectos técnicos, como puede ser el diseño, aspectos administrativos y otros más conceptuales, como son los procedimientos a realizar, generalmente conocidos como normalización operativa. A través de estos conceptos, la OTAN pretende llegar a alcanzar el principal objetivo, que no es otro que el de la *interoperatividad*, concepto necesario para llevar a cabo las operaciones internacionales. Aunque paradójicamente, se puede llegar a la conclusión de que equipos idénticos no implica necesariamente que sean totalmente interoperables por diferentes fuerzas multinacionales.

La OTAN establece tres diferentes niveles de normalización:

1. *Nivel de compatibilidad* que consiste en la adaptación de procesos o servicios para uso conjunto bajo condiciones específicas y que cumplen unos determinados requisitos.
2. *Nivel de intercambiabilidad* que consiste en que unos determinados productos o procesos puedan utilizarse en lugar de otros cumpliendo los mismos requisitos o necesidades y, finalmente.
3. *Nivel de comunalidad* que es la utilización de las mismas doctrinas, procedimientos o equipos.

El principal objetivo de la normalización militar ha sido alcanzar un determinado nivel de eficacia en las misiones en las que participan fuerzas multinacionales. De este modo, las ventajas fundamentales del proceso de normalización en el ámbito internacional conlleva la mejora de la interoperatividad de los equipos y sistemas empleados, la menor carga de elementos susceptibles de mantener, la mejora en el apoyo logístico común y una ventaja fundamental en término de coste, el ahorro de gastos al evitar duplicidades en gastos de I+D y también en material de defensa.

Pero, hecha esta breve introducción sobre el concepto, nos debemos preguntar qué acciones se han llevado a cabo hasta ahora y qué acciones se pueden realizar a nivel europeo para conseguir un determinado nivel de normalización del material y de los procedimientos utilizados en el ámbito de la seguridad y defensa. A tal fin, la Comisión Europea (CE), en el año 1998, encargó el desarrollo de un estudio a la Universidad de Sussex, en el que se buscaba analizar el problema con sus múltiples facetas y desde diferentes puntos de vista (gubernamental, empresarial y técnico),

y determinar posibles soluciones a las deficiencias en la normalización del material de defensa.

El resultado del estudio fue denominado Informe Sussex. El estudio se llevó a cabo como consecuencia de las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la CE en los años anteriores en los que debido a los cambios realizados en las industrias de defensa y al incremento de cooperación en los programas de armamento, se planteó la necesidad de conocer de qué forma dichos cambios podían impactar en los procesos de normalización del material civil y militar. Se pretendía, por tanto, identificar los problemas existentes en dicha área y determinar posibles opciones para promover y facilitar el tratamiento y utilización conjunta de normas civiles y militares, y facilitar, en lo posible, el proceso de implantación del futuro mercado europeo único de defensa.

Uno de los principales problemas que se planteó en el proceso de la reforma de adquisiciones que en aquellos momentos se llevaba a cabo era el tratamiento de los diferentes normas y especificaciones militares. Hasta ahora, cuando se diseñaba un equipo militar se partía del concepto diferenciador entre requisitos militares y civiles. En muchas áreas se tiene la certeza de que dichas especificaciones militares pueden ser sustituidas por estándares comerciales de uso civil. Esto implica la oportunidad, para gran cantidad de empresas civiles, de entrar en el mercado de defensa. No obstante, la reforma de las normas de defensa también tiene determinados riesgos, como es transferir al contratista la responsabilidad de las especificaciones del sistema, mantenimiento, apoyo en servicio, etc., circunstancias que podrían provocar problemas en la continuidad del material militar o sistema de armas al depender plenamente de la propia continuidad del contratista.

Además, se podrían presentar problemas en el tratamiento de equipos definidos con estándares militares que llevasen integrados componentes denominados de tipo civil, ya que en áreas específicas como informática y comunicaciones los estándares civiles están en continua evolución y muchos de los más importantes tienen su sello de «marca registrada», con lo que cualquier tipo de modificación o adaptación requeriría la oportuna autorización del fabricante original. También se desconoce las implicaciones que pueden tener en el mercado de las exportaciones la conversión de un determinado equipo militar a un régimen de estándares civiles.

En el caso de Estados Unidos, en los últimos años se han llevado a cabo importantes reformas en su sistema de normalización de defensa, que

principalmente se han orientado al crecimiento de la eficacia industrial y a disminuir los costes de adquisición de dicho material reemplazando las especificaciones militares con estándares civiles. Algunos miembros de la Unión Europea: Alemania y el Reino Unido principalmente, han llevado a cabo similares programas de reforma en sus adquisiciones militares pero las conclusiones son diferentes, debido principalmente a que el mercado de defensa en Europa está muy fragmentado y esto provoca una falta de mecanismos de control y coordinación en los procesos de normalización del material de defensa. No obstante la CE reconoce la importancia estratégica de utilizar estándares comunes para conseguir la eficacia en el mercado interno y considera la normalización como un área prioritaria para la industria de defensa europea como un medio de reducir los costes y promover la competitividad.

Una vez expuesta la situación y los principales problemas que planteaba un proceso de normalización común que pueda resolver los problemas de interoperatividad y favorecer la competitividad en el mercado europeo de defensa, el Informe Sussex propone una serie de recomendaciones que, aunque no resolviendo a corto plazo los problemas de forma plena, pueden paliar en parte las deficiencias existentes y, sin duda, impulsarán la homogenización de procedimientos, utilización y combinación de tecnologías de uso civil y militar.

Como punto de partida, se plantea la necesidad de integrar la producción de equipos de defensa con tecnologías comerciales, tarea que, aunque se reconoce difícil, proporcionará la competitividad de las empresas de defensa en un futuro. Por otro lado, es necesario crear un sistema común de normalización europeo que proporcione una estructura sólida y permanente para llevar a cabo el proceso de reforma de la normalización de la defensa europea. Este sistema debe estar íntimamente unido al sistema de normalización civil europeo existente en la actualidad y a su vez a los sistemas internacionales civiles y militares.

El proceso de normalización de defensa debe llevarse a cabo mediante dos iniciativas. Por un lado, una *aproximación operativa* impulsada por la necesidad militar de asegurar la interoperatividad de los sistemas de defensa, y por otro lado una *aproximación industrial y económica* impulsada por el deseo de los gobiernos de desarrollar y apoyar los sistemas y equipos de defensa siguiendo un modelo de coste/eficacia.

Este sistema de normalización de defensa europeo debe proporcionar una estructura común transparente para llevar a cabo la reforma de la norma-

lización de defensa europea y el subsiguiente régimen de mantenimiento. A su vez, se deben establecer unos criterios de armonización y procedimientos de documentación para retener los estándares específicos de defensa en los Estados miembros de la Unión Europea.

Por otro lado, se plantea la necesidad de establecer vínculos entre las estructuras de normalización entre la Unión Europea y la OTAN e incrementar las relaciones con Estados Unidos para identificar los problemas existentes, colaborar y proponer soluciones en los procesos de reforma de la normalización de defensa.

Con el fin de establecer criterios de unificación entre los procedimientos civiles y militares, se propone impulsar la creación de un *interfase* entre el sistema de normalización civil y de defensa dentro del marco actual del sistema de normalización europeo.

Se establece la necesidad de facilitar el acceso a la información para recoger, gestionar y distribuir información de estándares relativos a adquisiciones de defensa en Europa y Estados Unidos. En el caso de España, es importante mencionar los avances que está realizando el Ministerio de Defensa, y en concreto la Dirección General de Armamento y Material, que a través del Servicio de Normalización de Defensa, tiene previsto próximamente poner a disposición de los usuarios de la red Intranet un sistema de consulta y acceso a las normas de material editadas tanto por organismos civiles y militares, nacionales e internacionales más relevantes. Este sistema podría integrarse, en un futuro, en otro sistema más amplio, de ámbito europeo, homogeneizándose con los sistemas que se desarrollen en el ámbito de la EDA.

Finalmente, se recomienda la elaboración de un manual europeo de estándares y procedimientos de normalización de defensa donde se recojan, con todo detalle, los procesos de normalización en vigor y su relación con los procedimientos de adquisición del material militar en los diferentes países. Este manual debería ser la herramienta para armonizar los diferentes procedimientos existentes y promover en el futuro el desarrollo de las mejores prácticas de actuación a nivel europeo.

En el nivel global, éstas son las principales recomendaciones que se hacen, una vez identificado el problema. No obstante, el estudio va mucho más allá en el sentido que identifica, al menos 13 áreas en las que se pueden realizar algún tipo de acción para tratar de resolver las deficiencias en la normalización, para finalmente, realizar hasta una treintena de recomendaciones para llevar a cabo en el ámbito de la Unión Europea en el medio y largo plazo.

Este estudio no cayó en saco roto, como vulgarmente se suele decir, sino que tanto el CEN, como el grupo de normalización del GAEO primero y el de la EDA posteriormente, comenzaron a desarrollar su actividad basándose en las recomendaciones y conclusiones determinadas en el estudio. A la hora de ponerlo en práctica, es obligado considerar que cuanto mayor sea la colaboración en proyectos o programas de armamento mayor serán los niveles de normalización que se pueden alcanzar. La creación de organismos como la OCCAR y la EDA –cuyo fin principal es gestionar e impulsar programas de armamento en cooperación– hacen que el proceso de normalización presente menos dificultades que si dichos programas se desarrollaran nacionalmente.

En este sentido, han sido muy importantes los trabajos desarrollados por el grupo de armonización y normalización creado en el ámbito de la EDA y denominado MSHT (*Material Standardization Harmonization Team*).

Bajo el auspicio de la EDA, se creó el MSHT recogiendo la herencia del grupo de normalización del GAEO fundado en el ámbito de la Comisión y cuyo objetivo principal era analizar los diferentes sistemas de normalización de la industria en Estados Unidos y en la Unión Europea. Los trabajos desarrollados por el grupo de normalización del GAEO comenzaron hace más de diez años de los que en los dos últimos, y tras su disolución, se han retomado y acrecentado por parte del MSHT. Este Grupo, que ha tenido un apoyo total por parte de la EDA, y por tanto de las naciones, ha trabajado tratando de mejorar las prácticas de normalización del material de defensa en Europa con el único objetivo de desarrollar una herramienta en el ámbito europeo para mejorar la interoperatividad de los equipos de defensa y, por tanto, la de las Fuerzas Armadas.

Además, ha incrementado su cooperación en el desarrollo de estándares de defensa, combinando de forma conjunta los diferentes recursos nacionales. En determinadas áreas se han superado diferentes estándares técnicos realizados por la OTAN. Incluso en la actualidad existe un incremento en el uso de estándares civiles en áreas no desarrolladas por la OTAN.

Una de las áreas en las que se trabaja con mayor esfuerzo es el ámbito operativo en el que se trata de establecer nexos de unión entre las diferentes Fuerzas Armadas e interoperatividad entre sus equipos con el fin de alcanzar la efectividad en las operaciones. En este sentido, se ha creado en el seno de la EDA el Grupo de Normalización de Material (MSG) ¿en realidad el grupo MSHT menos Turquía? en el que participa el CMUE al objeto de que, tanto las necesidades operativas como las lecciones

aprendidas en misiones y operaciones, puedan tenerse en cuenta en el campo de las normas del material e incluso en los proyectos europeos de material de defensa promovidos por la EDA.

El EHDP, iniciativa derivada del Informe Sussex, ha sido impulsado y financiado por la Unión Europea y consiste en un catálogo elaborado por el CEN que recoge, entre otra información, la estructura y procedimientos de normalización del material de defensa de las naciones europeas y, de forma significativa, las normas seleccionadas por grupos de expertos europeos, civiles y militares como normas idóneas y recomendables para utilización en las diversas áreas del material de defensa –16 hasta la fecha– así como el modo de reflejar las mejores prácticas en su empleo.

Recientemente, bajo el patrocinio de la EDA y con la colaboración del MSHT, se ha puesto en marcha el sistema llamado EDSIS (*European Defence Standardization Information System*), sistema que puede convertirse en el futuro sistema de normalización europeo del material de defensa.

Este sistema se creó en el ámbito de la EDA como consecuencia de la necesidad, por parte de las naciones, de disponer de un sistema que proporcionase la posibilidad de trabajar conjuntamente en normas de material e impulsar la interoperatividad y de este modo hacer posible la elaboración de normas de defensa europeas. Su utilización es muy sencilla: una nación introduce una breve reseña de estándar que desea desarrollar o modificar y en ese momento todos los usuarios identificados en el sistema –actualmente los representantes nacionales del MSHT– reciben la notificación de la propuesta con el fin de recabar el interés nacional en la participación del desarrollo de dicho estándar. Es muy importante que se trate de evitar duplicidades en el desarrollo de los estándares por las naciones europeas y que la propuesta llegue a todos los actores implicados en el proceso de desarrollo de estándares, especialmente a la industria, con el fin de poder ofrecer sus productos para utilización de estándares militares en las especificaciones de productos de defensa.

Por otro lado, un factor importante que mejorará los procesos de normalización es la evolución de la consolidación del mercado de defensa europeo ya que a medida que se vayan abriendo las fronteras en dicho mercado, las industrias se verán obligadas a homogeneizar sus productos y provocará, sin duda, un mayor nivel de normalización y por tanto de interoperatividad de los diferentes equipos de defensa.

Para concluir diremos que las actuaciones llevadas a cabo por la Unión Europea en el campo de la normalización del material de defensa, tanto

en el ámbito de la EDA (MSHT, MSG y EDSIS) como en el del CEN, aportarán sin ninguna duda elementos importantes para el establecimiento del mercado europeo único de defensa y, por ende, se establecerán las sinergias necesarias en la industria de defensa europea, sin olvidar la mejora en el uso y empleo de las normas de material por parte de las Fuerzas Armadas de las naciones de Europa.

Conclusiones

La evolución de la cooperación en armamento ha supuesto, a lo largo de la historia, enormes dificultades en el ámbito europeo. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, se han llevado a cabo sucesivos intentos de creación de organismos cuya finalidad era impulsar y gestionar diferentes modelos de colaboración en el área de armamento en el ámbito europeo.

La realidad es que uno tras otro han ido fracasando debido, en gran parte, a la falta de confianza de la mayoría de las naciones, fundamentalmente de las que tienen mayor peso industrial. No podemos decir que la cooperación en armamento haya sido, en el nivel europeo, un área en que las naciones hayan demostrado demasiado interés, excepto determinadas coaliciones para desarrollar programas específicos, con un número mínimo de naciones.

Incluso en el ámbito de la EDA, y comparado con las actividades desarrolladas por las diferentes Direcciones, la de Armamentos ha sido la que más tarde ha comenzado su actividad. Quizás el motivo haya sido que, conociendo las dificultades en la cooperación en armamento, se hayan querido desarrollar otras actividades fundamentales de la Agencia que, además de ser de suma importancia para el desarrollo de la misma, provoquen la confianza suficiente entre los Estados miembros para acometer programas o proyectos en cooperación.

Como ya hemos mencionado en varias ocasiones, hasta ahora las naciones han preferido desarrollar una actividad meramente nacional y los programas de cooperación que se han desarrollado han sido con la participación de un grupo reducido de naciones, pero no en el nivel global del ámbito de la Unión Europea.

La falta de confianza y los diferentes intereses industriales han provocado que la cooperación en armamento en el nivel europeo sea una asignatura pendiente en la construcción y el desarrollo de la PESD.

Este pasado, que no hace vislumbrar el futuro con cierto optimismo, no ha conseguido minar las aspiraciones de muchos que pensamos que el futuro de la defensa europea se ha de basar en la cooperación y desarrollo conjunto de programas o proyectos.

Existen muchas circunstancias que van a impulsar y favorecer esta cooperación, principalmente la escasez de recursos que actualmente tienen las naciones para afrontar en solitario programas de defensa y el incremento de los costes que supone el desarrollo de los sofisticados sistemas de armas actuales. La experiencia acumulada y las lecciones aprendidas demuestran que la duplicidad en los esfuerzos, los recursos empleados y los objetivos alcanzados deben marcar un punto de inflexión en la decisión de los gobiernos para empezar a cooperar de una forma más racional.

Ahora, en el ámbito de la EDA, los Estados miembros tenemos la oportunidad de crear una estructura que, de una vez por todas, nos permita llevar cabo proyectos en común. La tarea no es fácil y quizás tampoco es el mejor momento si analizamos los compromisos financieros que tenemos que afrontar en los próximos años, los cuales no nos permiten demasiado margen de maniobra para llevar a cabo nuevos proyectos y programas en cooperación.

Pero, en cualquier caso, debemos mirar al futuro con optimismo y confiar en la actividad que se desarrolla en la Dirección de Armamentos de la EDA. La definición de la estrategia de armamento, aprobada recientemente con el consenso de todos los Estados miembros, será un pilar fundamental sobre el que se sustente y se desarrollen los principios de la cooperación en armamento en el nivel europeo. También la participación de la OCCAR como centro de excelencia en la gestión de programas, aportando su experiencia, puede ser otro factor importante sobre el que se asiente el futuro éxito en la cooperación europea en armamento.

Quizás sea el momento en que, como consecuencia de la experiencia acumulada, los sucesivos intentos fallidos realizados por las diferentes organizaciones europeas de crear un modelo de cooperación en armamento y la necesidad de construir una defensa común europea, se cree no sólo una inquietud en la conciencia colectiva sino un convencimiento pleno de todos los Estados miembros de que el futuro de la adquisiciones en el mundo del armamento pasan inevitablemente por la ejecución de programas en cooperación. Para ello se está trabajando.

CAPÍTULO QUINTO

EL MERCADO DE DEFENSA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA

EL MERCADO DE DEFENSA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA

Por ARTURO ALFONSO MEIRIÑO

En una primera lectura de la misión asignada a la Agencia Europea de Defensa (EDA) descrita en la Acción Común del Consejo por la que se crea la misma (1), cabría preguntarse, incluso entre los profesionales de los asuntos relacionados con la defensa, cuál es el papel de una Dirección de Industria y Mercado de Defensa en una institución gubernamental de carácter multinacional en el marco de la Unión Europea como es la EDA. Desde mi punto de vista, hay dos argumentos principales que pueden explicar la lógica de la existencia de esta Dirección funcional en la Agencia.

En primer lugar, y esto es una constante histórica, no se puede pretender desarrollar las capacidades militares que las Fuerzas Armadas europeas requieren en el presente y demandarán en el futuro, sin la existencia de una adecuada Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa, EDTIB (*European Defence Technological and Industrial Base*). En otras palabras no es viable el sostenimiento de la Política Europea de Seguridad y Defen-

(1) Acción Común (JA) 2004/551/PSC del Consejo de 12 julio 2004 relativa a la creación de la EDA. Artículo 2. Misión: 1. Apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro. 2. La misión de la Agencia no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa.

sa (PESD) sin el apoyo de un entramado industrial que sea capaz de suministrar y mantener, con un cierto grado de autonomía, los sistemas de defensa de alta tecnología que hoy necesitan los ejércitos. En especial en el caso de determinadas tecnologías y capacidades industriales que se consideran clave desde el punto de vista del desarrollo de las capacidades militares y asociadas a un grado aceptable y razonable de Seguridad del Suministro, SoS (*Security of Supply*).

La primera premisa fundamental es por tanto que para el apoyo de la PESD se necesita una EDTIB fuerte. Ello, sin entrar en otros aspectos socioeconómicos también relevantes como puedan ser los relacionados con las tecnologías de doble uso, cuyas sinergias afectan positivamente tanto al campo civil como al militar, la competitividad en términos globales de la industria de defensa europea y sus implicaciones en la economía a través de las exportaciones o las importantes connotaciones en términos de empleo, si tenemos en cuenta el volumen de trabajadores (2), muchos de ellos altamente cualificados, que soporta este importante sector de la industria de defensa.

En segundo lugar, es un hecho cierto el que el mercado de la defensa está profundamente marcado por unas características muy especiales que lo diferencian del mercado tradicional. El Estado, los gobiernos, juegan un papel primordial en el mismo. Son, prácticamente, los únicos clientes. Son, por otra parte, los reguladores de dichos mercados a través de actuaciones concretas, por ejemplo, en materia de exportaciones y uso de los productos de defensa por parte de terceros países. Y por último, los gobiernos son también, todavía en algunos casos, accionistas o propietarios de determinadas capacidades industriales e industrias relacionadas con la defensa.

Parece por tanto razonable que en un concepto integrado de la defensa (excluyendo el de las operaciones), como es el que se ha querido asociar a las funcionalidades de la EDA –y que, como se describe en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía*, abarca desde las capacidades militares hasta la cooperación en armamento pasando por la Investigación y Tecnología (I+T)– exista una Dirección dedicada a los aspectos industriales y de mercado relacionados con la defensa. Un mercado que por sus características, no puede dejarse solamente en manos de las leyes de la oferta y la demanda y presenta sus particularidades cuando hablamos de

(2) Según los datos de la Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa (ASD) europeas, en 2007 estos sectores empleaban a 634.400 trabajadores con un volumen de negocios de 132.200 millones de euros.

máxima transparencia, no discriminación y libre competencia, aspectos que la Unión Europea siempre ha defendido como principios básicos para la construcción del denominado mercado interior.

La fragmentación del mercado de defensa europeo: primer reto de la Dirección de Industria y Mercado (I&M)

Desde el punto de vista cuantitativo, el mercado de equipos de Defensa europeo, es decir, la parte de los presupuestos de Defensa dedicada a inversiones de capital, excluyendo infraestructuras –próximo a los 40.000 millones de euros– no necesariamente implica que lo que Europa, en su conjunto, gasta en equipos de defensa, sea poco. Sin embargo, el estudio cualitativo de dicho gasto nos muestra la existencia de un mercado profundamente fragmentado cuyo grado de eficacia dista de ser ideal. Si el dinero que se invierte en defensa en Europa en términos globales se aplicara de forma racional, no deberíamos encontrarnos ni con situaciones de carencias de capacidades militares ni con problemas de interoperabilidad que afectan directamente a las operaciones multinacionales en las que cada día se ven más involucradas las Fuerzas Armadas europeas.

La fragmentación del mercado de defensa europeo queda de manifiesto, por ejemplo, con el dato de que en la Unión Europea, donde tan sólo se invierte el 2% de los gastos de defensa en I+D, únicamente un 10% de ello se invierte de forma cooperativa entre Estados miembros. Otro ejemplo clarificador lo constituye el subsector de los vehículos blindados en Europa donde una docena de industrias están involucradas en más de 20 modelos distintos con series de producción realmente inviables desde una perspectiva de eficiencia económica de la inversión lo que sin lugar a dudas afecta a la competitividad industrial.

Además de las implicaciones en los aspectos operativos, dicha fragmentación conlleva una falta de competitividad, al nivel global, de la EDTIB. Una prueba de ello es que en la lista de las diez empresas de defensa más importantes del mundo –por cifra de negocio– tan sólo encontramos dos europeas.

El argumento esgrimido hasta ahora como explicación de ese mercado fragmentado, en particular por aquellos Estados miembros con un fuerte sector industrial de la defensa, ha sido la necesidad de mantener una autonomía que permitiera producir y sostener equipos de defensa dentro de las propias fronteras por razones de seguridad y soberanía nacional. Sin

embargo, incluso para esos países «grandes», la situación, por una combinación de factores a los que no escapa el de restrictivos presupuestos de Defensa, es, hoy por hoy, insostenible. Con los presupuestos nacionales de defensa de la mayoría de los países de la Unión Europea incluidas sus tendencias a corto y medio plazo, es muy complicado mantener un nivel de actividad en las industrias de defensa que no sólo cubra los gastos corrientes sino que permita adecuados niveles de inversión en nuevas tecnologías que a su vez mantenga su competitividad al nivel global.

La competitividad de las industrias de defensa europeas es por tanto lo que está en juego. La paradoja es que la falta de competitividad y nivel tecnológico de las industrias nacionales de defensa puede llevar al final a una dependencia cada vez mayor de las industrias de defensa localizada fuera del los territorios nacionales. Esta situación, extrapolada al marco europeo, puede significar por tanto un mayor grado de dependencia exterior, fuera de las fronteras europeas, a la hora de obtener las capacidades militares que demanda la PESD del Viejo Continente.

El origen de la fragmentación del mercado de defensa lo encontramos en el propio Tratado de Roma de 1957. A pesar de que el Tratado abarcaba todos los aspectos del mercado, los asuntos relacionados con el específico de la defensa fueron tratados de forma especial. El artículo 233 –luego reenumerado como el 296 del actual Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, TCE (*Treaty establishing the European Community*)– autoriza a los Estados miembros a no aplicar las normas del mercado interior al realizar adquisiciones de material de defensa siempre y cuando esté debidamente justificado por razones expresas de seguridad nacional (3). La realidad es que la interpretación de dicho artículo a lo largo de todos estos años ha sido muy extensiva, por lo que raramente se ha dado oportunidad a las empresas extranjeras a participar en los contratos de defensa nacionales.

(3) Artículo 296 de TCE: «1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes: a) Ningún Estado miembros estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad. b) Todo Estado miembros 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.»

Por todo ello trabajar por la creación de un verdadero mercado europeo de defensa, dentro de las especificidades de este singular mercado, ha sido objetivo prioritario de la EDA desde sus comienzos. Su Junta Directiva (SB) ya en la reunión de noviembre de 2004, reconoció los beneficios de reducir la fragmentación de los mercados europeos y reafirmó el papel de la EDA en la consecución de ese objetivo. Se consideró que la EDA debía poner en marcha un proyecto que abordara la problemática de las adquisiciones de defensa dentro del contexto del artículo 296 del TCE, como un paso fundamental a la hora de mejorar las capacidades militares europeas en el marco de la PESD.

El convencimiento de que, como muchas veces ha apuntado Javier Solana en su papel de director de la EDA:

«Ningún país miembro, ni siquiera los más económicamente poderosos, pueden afrontar un futuro en solitario en los asuntos de defensa.»

Ha empujado definitivamente el lanzamiento del proyecto de apertura del mercado de defensa europeo tan largamente debatido en los foros de los predecesores de la Agencia, como lo fueron la Unión Europea Occidental (UEO) o el Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO).

El Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa

El denominado «Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la libre competencia en las adquisiciones de defensa», fue aprobado por la SB de la EDA en noviembre de 2005 y podemos considerarlo como la primera de las acciones llevadas a cabo por la Agencia y el primero de sus éxitos. Este Régimen se enmarca en el contexto del artículo 296 del TCE y se rige por los principios establecidos en sus dos Códigos de Conducta.

El Código de Conducta propiamente dicho, acordado entre los ministros de Defensa, fue aprobado al mismo tiempo que el Régimen Intergubernamental y como parte integrante de él. El Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro fue aprobado en abril de 2006, conjuntamente por la SB de la EDA y el Consejo de Administración de la ASD. Todo el paquete, incluida su herramienta basada en tecnologías de la información, fue implementado el 1 de julio de 2006.

El Código de Conducta contiene cinco principios cuyo objetivo es ir modificando los modelos tradicionalmente seguidos en las adquisiciones de defensa, en los que, amparados por la interpretación amplia del artículo 296 del TCE, los Estados miembros prácticamente han venido excluyendo de forma sistemática a las empresas no nacionales de sus contrataciones. En el Código de Conducta se incluyen también una serie de casos especiales que se asocian a exclusiones y excepciones frente a los principios del Código.

Como tal Código de Conducta el primero de sus cinco principios es su «carácter voluntario y no legalmente vinculante». Es ciertamente razonable dudar de la efectividad de un Régimen y un Código de Conducta que no son legalmente vinculantes y que no forman parte de la legislación comunitaria de obligado cumplimiento en los territorios de los Estados miembros. Sin embargo, teniendo en cuenta la persistencia del artículo 296 en el TCE incluso en el texto del Tratado de Lisboa, sólo un régimen con estas características puede por el momento tener resultados positivos en la apertura de los mercados.

En su segundo principio, el Código de Conducta predica un «tratamiento justo, igualitario y no discriminatorio de los posibles suministradores». Se trata de maximizar las oportunidades para todos los suministradores de material de defensa localizados en los territorios de los países subscriptores. Cuatro son también los aspectos que buscan esa maximización:

1. *Criterio de selección*: todas las empresas deben ser evaluadas sobre la base de estándares objetivos y transparentes.
2. *Especificaciones técnicas*: éstas deberán ser formuladas en la máxima medida posible, en términos de funcionalidades. Los estándares internacionales deberán ser incluidos, siempre que sea posible, en las especificaciones técnicas evitando los requisitos basados en estándares nacionales o en especificaciones concretas ligadas a empresas concretas.
3. *Criterio de adjudicación*: deberá estar especificado desde el principio del proceso de contratación. El criterio fundamental para la selección final del contratista deberá ser el de la oferta más económicamente ventajosa de acuerdo con la especificación técnica, teniendo en cuenta consideraciones como coste (tanto de adquisición como de ciclo de vida), cumplimiento con las especificaciones, aseguramiento de la calidad, seguridad del aprovisionamiento o las compensaciones industriales.

4. *Informes posadjudicación*: los contratistas que no hayan sido adjudicatarios de los contratos y que lo demanden, deberán ser informados del proceso de contratación una vez que haya sido tomada la decisión final respecto a la adjudicación del contrato.

La «transparencia y confianza mutua» entre los subscriptores del Régimen Intergubernamental –tercero de los principios del Código– es fundamental para una correcta implementación del mismo. La mutua confianza necesita de una construcción progresiva y gradual sobre la base de una información clara y compartida sobre las adquisiciones de defensa realizadas por los países subscriptores. La EDA juega un papel fundamental en este principio ya que es la receptora de la información que los países subscriptores del Régimen Intergubernamental se han comprometido también a proporcionar.

El «apoyo mutuo» entre los Estados Miembros suscriptores (SMS), es el cuarto principio el cual está profundamente asociado a la seguridad del aprovisionamiento y que constituye otro de los pilares del Código de Conducta. En las adquisiciones de material y equipo de defensa, asegurar las entregas del sistema o subsistemas así como su apoyo logístico a lo largo de su ciclo de vida, son aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de seleccionar un determinado contratista. Este aseguramiento, que tiene dos dimensiones, la asociada a periodos de crisis y la aplicable a situaciones de paz, ambas con una muy importante dimensión política, es otro de los elementos del Régimen Intergubernamental en el que la EDA trabaja de forma gradual.

Por último no puede haber éxito en el lanzamiento del Régimen Intergubernamental para la apertura del mercado de defensa sin un claro «beneficio mutuo» entre los SMS, el quinto de los principios del Código de Conducta. Un factor importante en este contexto es el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro. En él, también de forma voluntaria, las industrias, es decir los contratistas principales de programas así como otros relevantes contratistas de defensa, se han comprometido a aplicar los principios del Código de Conducta en sus subcontratos y para con ello incrementar al máximo la participación en el mercado de defensa europeo de las Pequeña y Mediana Empresa (PYME) de los países subscriptores.

Para controlar la correcta aplicación del Régimen Intergubernamental por parte de los SMS se puso en marcha en julio de 2006, al mismo tiempo que el Régimen Intergubernamental se declaraba operativo, el llamado Boletín

Electrónico, EBB (*Electronic Bulletin Board*), una herramienta basada en las tecnologías de la información. En él, además de facilitar vía Internet toda la información necesaria relacionada con los dos Códigos de Conducta que pueda ser de interés de cualquier gobierno o contratista de defensa, se incluyen, de una forma integrada, dos áreas principales. Una dedicada a la publicación de las oportunidades de contratación provenientes de los Gobiernos (EBB 1) y otra dedicada a las oportunidades de subcontratación procedentes de las industrias registradas en el Código de Mejores Prácticas de la Cadena de Suministro (EBB 2).

Recientemente se han cumplido dos años desde el lanzamiento del Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa y de su EBB. Hasta el momento, 25 de los 26 Estados miembros participantes en la Agencia se han suscrito de forma voluntaria al Código de Conducta. Igualmente 66 industrias de defensa de dichos países se han registrado como potenciales oferentes de oportunidades de subcontratación de acuerdo con los principios del Código de Mejores Prácticas de la Cadena de Suministro. Además, Noruega, país no miembros de la Unión Europea, se ha unido también al grupo de países subscriptores sobre la base del acuerdo administrativo que tiene firmado con la EDA. La Asociación de Industrias de Defensa noruegas, en nombre de sus miembros ha suscrito igualmente el Código de Mejores Prácticas de la Cadena de Suministro.

Más de 350 oportunidades de contratación han sido publicadas hasta la fecha por las autoridades de contratación de los países subscriptores de las cuales casi el 50% han sido ya adjudicadas. En cuanto a las industrias, más de 200 (entre oportunidades reales y potenciales) han sido publicadas por una treintena de contratistas de material de defensa de los 66 suscritos hasta la fecha. Además, los países subscriptores han informado a la Agencia –con carácter restringido y por tanto esta información ha de ser compartida solamente por su SB– de más de 220 contratos adjudicados por sus autoridades de contratación que no fueron en su día publicados en el EBB acogiéndose a las exclusiones y excepciones reconocidas en el propio Código de Conducta pero para los cuales se comprometieron a informar *a posteriori*. Este es un factor de extraordinaria importancia ya que mediante la argumentación proporcionada por los países sobre las razones que les llevaron en su día a no publicar dichos contratos, se ofrece información al resto de los subscriptores que contribuye de forma clara a la transparencia en la contratación así como a la construcción progresiva de la confianza mutua.

El balance sobre la implementación del Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa se puede definir como positivo. Ello no significa que no haya áreas de mejora. Es fundamental seguir monitorizando el sistema y de ir informando sobre el nivel de consecución de los principales objetivos del Régimen: una mayor transparencia en las adquisiciones de defensa y una presencia más pronunciada de las industrias no nacionales en las adjudicaciones que muestre una verdadera dimensión europea en los procesos de contratación. En la monitorización e información, la Agencia juega un papel fundamental. La responsabilidad de la gestión del día a día del EBB así como de la monitorización del Régimen Intergubernamental y de la aplicación de los principios de los Códigos respectivos así como de la preparación de los informes periódicos de implementación, han sido asignadas a la EDA que no obstante no juega el papel de investigador independiente, ni de organismo de arbitraje. Es la SB la que alcanza acuerdos y asigna acciones sobre la base de los informes presentados por la Agencia.

Otros aspectos asociados al mercado de defensa

El Régimen Intergubernamental antes descrito, no es ni una iniciativa que deba permanecer estática ni un documento aislado que se circunscribe únicamente a los dos Códigos –el de Conducta y el de Mejores Prácticas– y al EBB. El Régimen, ha sido creado con la idea de su continua evolución, adaptación y mejora abarcando también otras áreas relacionadas con el mercado de equipos de defensa e identificadas como directamente influyentes en el correcto funcionamiento de este mercado de características especiales.

La seguridad de la información fue una de las primeras áreas analizadas por la Agencia en el marco del Régimen Intergubernamental ya que se trata de un aspecto frecuentemente ligado a los procesos de adquisición de material de defensa por su lógica dimensión relacionada con la seguridad nacional. Un perfecto funcionamiento del mercado europeo de defensa debe implicar la no discriminación de los contratistas por razones de seguridad de la información ligadas a su ubicación. Es decir que cualquier Estado miembro subscriptor del Régimen Intergubernamental debería poder distribuir información clasificada asociada a los procesos de contratación a cualquier empresa de otro SMS –asumiendo por supuesto que dichas empresas se encuentren previa y oportunamente certificadas por sus propias autoridades nacionales– con plena garantía de que dicha

información será protegida durante las diferentes fases del proceso de adquisición. Por la misma razón, las empresas certificadas ubicadas en cualquier SMS, deben tener también garantías de que cuando los gobiernos utilizan información comercial clasificada, la misma es tratada consecuentemente.

El acuerdo de seguridad de la información que se incorporó al Régimen Intergubernamental, tras su aprobación por la SB el 20 de septiembre de 2006 constituye uno de los hitos fundamentales en el proceso de creación de un verdadero mercado europeo de equipos de defensa. En él se establece que los países subscriptores del Régimen Intergubernamental, utilizarán las normas de seguridad del Consejo de la Unión Europea (4) para sus adquisiciones acogidas al Código de Conducta para las que se requiera información clasificada, cuando el uso de acuerdos de seguridad bilaterales no sea posible o no sea considerado apropiado por las autoridades del país contratante. Igualmente el acuerdo incluye un conjunto de estándares comunes mínimos relacionados con la seguridad industrial que deben ser utilizados por los países subscriptores para sus adquisiciones nacionales que estando bajo el Código de Conducta, requieran protección de la seguridad de la información. Estos estándares fueron adaptados teniendo como referencia la sección correspondiente de las citadas normas de seguridad del Consejo (5).

Otro aspecto fundamental relacionado con las adquisiciones de defensa, también responsabilidad de la Dirección de I&M, es la SoS. Los sistemas de armas están normalmente asociados a largos periodos de funcionamiento durante los cuales necesitan ser apoyados, mantenidos e incluso actualizados con nuevas tecnologías. Igualmente, en circunstancias especiales de requisito urgente, los Ministerios de Defensa pueden requerir una adquisición urgente de material de defensa o una aceleración de las producciones en marcha. El aseguramiento del aprovisionamiento en todos estos casos es uno de los pilares en el proceso de construcción del mercado de defensa europeo.

Un acuerdo para la seguridad de aprovisionamiento entre los países subscriptores para situaciones de crisis o emergencia se incorporó al Régimen

(4) Decisión del Consejo 2001/264/EC de 19 de marzo de 2001 por la que se adoptan las normas de seguridad (modificadas y ampliadas por las Decisiones del Consejo 2004/194/EC de 10 de febrero de 2004. 2005/571/EC de 12 de julio de 2005 y 2005/952/EC de 20 de diciembre de 2005.

(5) Sección XIII de la Parte II del Anexo a la Decisión 2001/264/EC de 19 de marzo de 2001.

Intergubernamental, tras su aprobación por el Comité de Dirección de la EDA el 20 de septiembre de 2006. Básicamente dicho acuerdo establece que en tiempos de emergencia, crisis o conflicto armado, si uno o varios países subscriptores requieren materiales o servicios de defensa, entablarán conversaciones con carácter inmediato basadas en los principios de cooperación y solidaridad con el objetivo de satisfacer dichos requisitos de la manera más rápida posible. En este sentido el país donde se encuentra ubicada la industria de defensa suministradora deberá facilitar al máximo los procesos administrativos –incluidos entre otros los relacionados con las transferencias y tránsitos intracomunitarios de bienes y tecnologías de defensa– mediante el contacto inmediato con la industria. Igualmente deberá considerar con carácter urgente y de forma positiva cualquier requisito por parte del país necesitado para suministrar bienes o servicios de sus propios *stocks* sobre la base de un apropiado reembolso económico. Un conjunto de puntos de contacto en cada uno de los países subscriptores para la aplicación de este acuerdo está siendo desarrollado con la participación de la Dirección de I&M de la EDA como responsable de la monitorización en cuanto a la implantación del acuerdo.

La SoS a largo plazo que supone la implicación de la industria en el proceso, constituye todavía uno de los caballos de batalla de la Agencia que tendrá que desarrollar en un futuro inmediato, quizás sobre la base de los acuerdos alcanzados en el seno de la Carta de Intenciones/Acuerdo-Marco (LoI/FA) y su extrapolación a los países subscriptores del Régimen.

Los denominados *offsets* (6), son otro campo importante asociado al mercado de defensa en el que la Dirección de I&M de la EDA se encuentra involucrada. En la actualidad el espectro del uso de *offsets* por los países participantes en la EDA va desde aquellos que, al menos teóricamente no demandan *offsets* en sus procesos de adquisición, hasta aquellos que acaban de lanzar normas o incluso leyes para regular su utilización, pasando por aquellos con una cierta capacidad industrial de defensa que asocian sus *offsets* más al campo de la participación industrial que a las compensaciones propiamente dichas.

(6) De forma general se pueden definir las contrapartidas (*offsets*) como aquellas compensaciones que muchos gobiernos exigen a los proveedores de material de defensa no nacionales como condición para la adquisición de equipo militar. Estas compensaciones pueden abarcar una amplia gama de actividades: las contrapartidas directas están directamente relacionadas con el objeto del contrato público; las indirectas no lo están y pueden ser de carácter civil y militar. No obstante las prácticas relacionadas con los *offsets* son múltiples y variadas en el seno de la Unión Europea.

Con independencia de la problemática asociada a su posible ilegalidad en el marco de la Unión Europea (7), lo cierto es que las prácticas de *offsets* afectan de una u otra manera al mercado de defensa. Para analizar esta área, la Dirección de I&M contrató, a través de un proceso de competición abierta, un estudio cuyos resultados están publicados en su página *web* (8) y que sin comprometer en absoluto a la EDA en cuanto a los mismos, ha servido como referencia en el proceso de encontrar una estrategia que trate de forma aceptada por todos los países de la EDA el sensible aspecto de los *offsets* en defensa.

El objetivo en el que la Dirección de I&M trabaja actualmente es, al igual que en el caso del Código de Conducta para las Adquisiciones de Defensa, alcanzar un «acuerdo de caballeros» es decir, un nuevo Código de Conducta, esta vez para las prácticas de *offsets*, que dentro del marco legislativo de la Unión Europea y en el contexto de las relaciones intergubernamentales en la Unión Europea (segundo pilar), permita la racionalización máxima de sus prácticas entre los Estados miembros. No se trata de implantar una estrategia encaminada a la desaparición a corto plazo de las prácticas de *offsets* entre los países de la Unión Europea (9). Se trata en primer lugar de crear una transparencia de hecho que permita a la SB de la EDA conocer el funcionamiento y las diferentes prácticas de *offsets* que se llevan a cabo en las adquisiciones de defensa de los países participantes y ello a fin de crear una confianza mutua. En segundo lugar se trata de comprometer, de forma voluntaria, a los países de la EDA, a no realizar aquellas prácticas de *offsets* que interfieran de forma negativa en

(7) La Comisión de la Unión Europea, en su Comunicación interpretativa COM(2006) 779 final, sobre la aplicación del artículo 296 del TCE en el ámbito de los contratos públicos de defensa, establece que las contrapartidas indirectas no militares constituyen un claro ejemplo de prácticas que no sirven a intereses de seguridad específicos sino a intereses económicos generales y por tanto no están cubiertas por el artículo 296 del TCE aunque estén relacionadas con un contrato de adquisición de material de defensa exento en virtud de ese artículo.

(8) En: <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx> (12 de julio de 2007) *Study on the effects of offsets on the development of a European Defence Industry and Market*.

(9) La Comisión de la Unión Europea, en su Comunicación interpretativa COM(2006) 779 final sobre la aplicación del artículo 296 del TCE en el ámbito de los contratos públicos de defensa, establece que las medidas tomadas en virtud del apartado 1, letra b) de dicho artículo: «No deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares» por lo que los Estado miembros deben asegurarse de que los acuerdos de compensación relacionados con los contratos de adquisición de material de defensa cubiertos por el artículo 296 respetan esa disposición.

la creación de un verdadero mercado europeo de defensa. Al mismo tiempo se trata de identificar aquellas posibles prácticas de *offsets*, si las hubiera, que pudieran aportar aspectos positivos al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa, la segunda de las dos principales líneas de trabajo de la Dirección de I&M, cuyo detalle se describe más adelante en este capítulo.

Existen otras áreas ya identificadas por la Dirección de I&M que, siendo factores influyentes en el proyecto de creación del mercado europeo de defensa más competitivo y más transparente, necesitan de un análisis más profundo. Las ayudas estatales a las industrias de defensa o la participación del Estado en dichas empresas bien sea como accionistas o como propietarios y sus implicaciones en la libre competencia, son sin duda otra importante línea de trabajo para la Dirección de I&M. Al igual que para otros proyectos, la Agencia ha comenzado contratando un estudio de forma competitiva que sirva como base para el establecimiento de una futura política relacionada con las ayudas o propiedad estatales a fin de alcanzar unas condiciones igualitarias para las empresas europeas que quieran acceder de forma competitiva a la contratación de defensa europea.

En la figura 1, p. 196, se resume el conjunto de las iniciativas lanzadas hasta ahora por la EDA relativas a la creación y promoción de un verdadero mercado europeo de defensa y que se engloban en el denominado Régimen Intergubernamental para las Adquisiciones de Defensa.

El fortalecimiento de la EDTIB: segundo reto de la Dirección de I&M

En el capítulo segundo, p. 61, de esta *Monografía* se hace mención a uno de los que podemos considerar hitos clave en el corto espacio de vida de la EDA. Se trata de la aprobación, por su SB, en su reunión celebrada el 2-3 de octubre de 2006 en Levi (Finlandia) en formato de ministros de Defensa, de la «Visión inicial a largo plazo sobre las Capacidades de defensa Europeas» (10) LTV (*Long Term Vision*). Además de los otros aspectos que se detallan en el capítulo segundo, la LTV de la EDA analizó también el papel de la base tecnológica e industrial de la defensa en el proceso de desarrollo y obtención de las capacidades militares europeas. En la visión a largo plazo, las capacidades industriales necesarias para mantener los

(10) En: <http://www.eda.europa.eu/documents.aspx>. (20 de octubre de 2006) *Long Term Vision Report-Paper Version*.

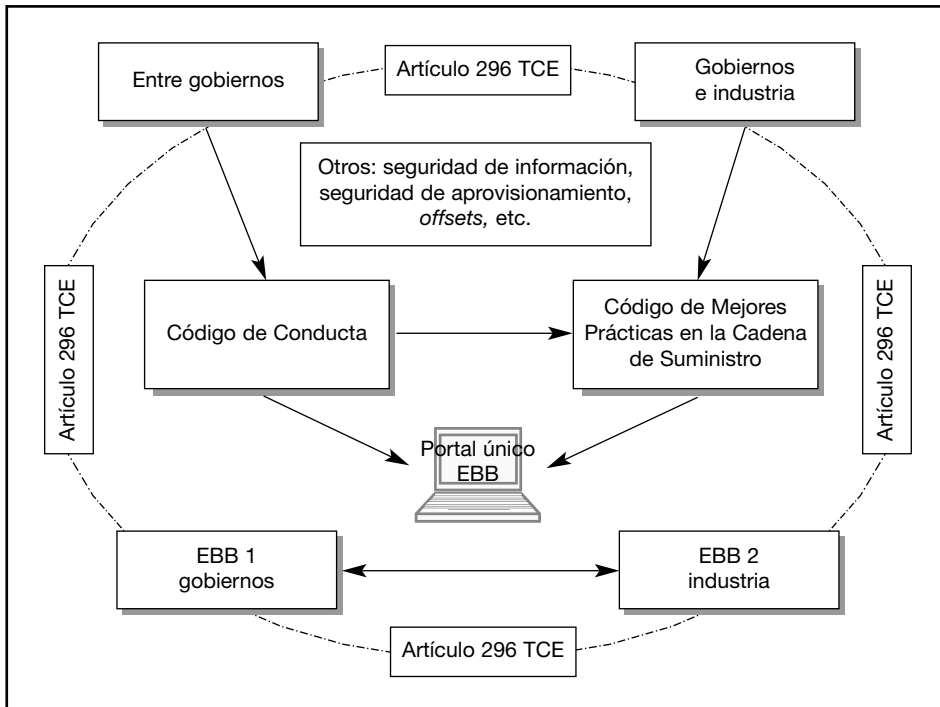


Figura 1.- Conjunto de iniciativas lanzadas hasta ahora por la EDA.

sistemas de armas en vigor en Europa así como aquellas que son necesarias desarrollar para hacer frente a los retos tecnológicos e innovadores que los nuevos equipos de la defensa exigen, son consideradas un elemento clave en el futuro de la PESD. Sin una fuerte base tecnológica e industrial de la defensa no es posible cubrir las carencias en términos de capacidades militares que la PESD requiere.

Si analizamos la realidad actual podemos decir que hoy por hoy Europa posee una amplia y capaz base tecnológica e industrial de la defensa pero es la evolución de este sector la que se presenta con muchos interrogantes. La industria de defensa se mueve en un mercado con unas características muy especiales que lo hacen difícilmente asimilable a los mercados de bienes y servicios en general. Por ello las medidas aplicables a otros sectores de la economía son difíciles de extrapolar al sector de la defensa.

Estratégicamente hablando, los gobiernos, a través de sus Ministerios de Defensa y agencias de adquisición de equipos para la defensa, juegan un papel determinante y múltiple frente a las industrias de defensa. Por un

lado son clientes únicos, por otro son reguladores del mercado y a la vez son fuente principal de apoyo en la I+T de dicho sector.

Desde un punto de vista coyuntural –con referencia a los últimos 18 años– las industrias de defensa europeas han estado por otra parte sometidas a profundos cambios derivados de las limitaciones presupuestarias relacionadas con el gasto en defensa como consecuencia de los denominados «dividendos de la paz». Esos presupuestos de Defensa en Europa que al menos en lo que respecta a sus cifras de I+T son un factor clave para el futuro de la EDTIB, han venido estando sometidos en los últimos años a grandes restricciones ocasionadas tanto por los todavía relativamente altos porcentajes de participación de los gastos de personal como por el incremento de los gastos producidos por las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros relacionadas con operaciones de mantenimiento de la paz.

Las reducciones en las inversiones en I+T de defensa, en términos reales, en los últimos 15 años en Europa y la escasez actual de nuevos programas de armamento, junto a la dominación del mercado de exportaciones por Estado Unidos, ratifican así mismo esa previsión de debilitamiento progresivo y significativo de la base tecnológica e industrial europea, factor como se ha citado anteriormente de particular relevancia e impacto en el desarrollo de las futuras capacidades militares dentro del marco de la Unión Europea.

Uno de los cambios más relevantes producidos en los últimos años en el sector industrial de la defensa ha sido su reestructuración y transnacionalización, principalmente en el subsector aerospacial y en menor medida en los subsectores terrestre, naval o electrónico. También, sobre todo en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, los cambios han afectado a la propiedad de esas industrias que de ser estatales han pasado a manos privadas no sin importantes costes en términos de desaparición de las propias industrias o en términos de pérdidas de empleo. Curiosamente, en parte como consecuencia de esa privatización y contrariamente a lo que afirmábamos con anterioridad sobre la especificidad de este sector, la industria de defensa sí ha seguido las leyes del mercado de otros sectores en cuanto al beneficio industrial se refiere. Es decir, los accionistas han presionado a las empresas de defensa en busca de beneficios, lo que ha implicado por ejemplo la transferencia de inversiones de capital por parte de las industrias de defensa europeas hacia lugares en donde se optimizan las inversiones y por tanto donde existen más oportunidades de mercado por el volumen de adquisiciones. Es el caso de Estados Unidos.

Este modelo de la «industria siguiendo al dinero» es ya una realidad y ha provocado migraciones de industrias trayendo consigo mermas o desaparición de determinadas capacidades industriales en Europa. Grandes contratistas europeos de defensa están adquiriendo empresas más allá de las fronteras de la Unión Europea para iniciar y transferir parte de los negocios a esas áreas huyendo de la falta de futuro en el mercado europeo.

Como señalaba el director de la Agencia, Javier Solana, unos meses más tarde a la aprobación de la LTV, durante la inauguración de la conferencia sobre la EDTIB celebrada en Bruselas en febrero de 2007:

«Ninguno de nosotros (países de la Unión Europea) puede afrontar hoy en día, nacionalmente, el sostenimiento de una saludable y competitiva industria de defensa. La salud, quizás la propia supervivencia, de la industria europea de defensa, requiere una aproximación desde una perspectiva europea así como una estrategia europea.»

Esta estrategia constituye precisamente la segunda línea principal de trabajo de la Dirección de I&M de la EDA, figura 2.



Figura 2.– El director de la EDA Javier Solana, en la conferencia anual de la Agencia, febrero de 2007 con el tema de la EDTIB.

El modelo de la EDTIB

Como se ha indicado anteriormente, el fortalecimiento de la EDTIB es un objetivo prioritario en el marco de las funciones de la EDA y en concreto de su Dirección de I&M.

El primer paso dado por la Agencia en este sentido lo constituyó la aprobación del Documento denominado «Características de una fuerte base tecnológica e industrial europea» aprobado por la SB de la EDA en su reunión de septiembre de 2006 y en formato de Directores Nacionales de Armamento (DNA). Este Documento reconoce en primer lugar la necesidad de alcanzar un adecuado equilibrio entre los conceptos de soberanía nacional y autonomía europea al desarrollar el concepto europeo de la industria de defensa. No en vano la defensa europea dista todavía de ser única. Igualmente considera la necesidad de desarrollar en paralelo una armonización de requisitos militares, es decir la unificación máxima posible por el lado de la demanda, con el fin de facilitar la consolidación y reestructuración por el lado de la oferta. En ese marco los Estados miembros acordaron que una fuerte EDTIB debería estar caracterizada por tres elementos clave. El objetivo de industria de defensa europea pasa también por que:

«Vaya orientada al concepto de capacidades militares, que sea competente y competitiva al nivel global.»

La primera de las características, «que esté orientada al concepto de capacidades militares», aboga por una base industrial de la defensa europea que se capaz de responder a las necesidades de la defensa europea y por tanto capaz de suministrar y mantener capacidades militares clave, de proporcionar complejos sistemas de sistemas, de sostener y actualizar las plataformas y sistemas de defensa en el largo plazo y que vaya asociada a la vez a unos aceptables y aceptados niveles de soberanía operativa, tanto en el ámbito nacional como europeo. No aboga en absoluto por una industria que, con el único objetivo de sobrevivir, proporcione material de defensa sin más, en muchos casos tecnológicamente obsoleto y sin ninguna conexión con las nuevas capacidades militares que las Fuerzas Armadas de los Estados miembros requieren para poder hacer frente a los retos y misiones actuales.

Al hablar de una industria de defensa *competente*, el Documento se refiere a que la EDTIB deberá ser capaz de suministrar tecnología de última generación de forma apropiada en términos de marco temporal. Para ello se alienta la promoción de la innovación, incluida la procedente de otras

fuentes diferentes a las industrias tradicionales de defensa como pueden ser las instituciones académicas. El desarrollo de tecnologías clave con especial hincapié en las tecnologías emergentes se apunta como elemento clave en el proceso de alcanzar también unas industrias de defensa competitivas.

Por último *la competitividad* en términos globales se considera la tercera característica de la futura EDTIB. Una industria que sea capaz de proporcionar capacidades militares eficientemente, es decir de forma eficaz y al menor coste posible, lista para exportar más allá de las fronteras de la Unión Europea, atractiva a la cooperación con otras industrias o instituciones no europeas y que contribuya al crecimiento económico general incluido el desarrollo de las PYMES, SME (*Small and Medium Enterprises*), un subsector considerado clave en el área de la defensa especialmente al hablar de innovación.

Las líneas de trabajo establecidas para alcanzar una industria de defensa que responda a las características antes mencionadas se concretan básicamente en las cuatro siguientes:

1. Más consolidación, reparto de trabajos e interdependencias al nivel europeo basadas en una mayor y mejor seguridad de aprovisionamiento y procedimientos drásticamente simplificados para las transferencias y tránsito intercomunitario de los bienes y servicios de defensa.
2. Especial atención a la creación de centros de excelencia que, basado en un proceso liderado por la propia industria y no en procedimientos de economía centralizada, permita una aceptable distribución geográfica de las capacidades industriales de defensa.
3. Mayor integración en el más amplio concepto de la base industrial europea más allá de las industrias de defensa. Es decir aprovechamiento de las soluciones comerciales identificadas como de doble uso: civil-militar.
4. Menor dependencia de fuentes no europeas para aquellas tecnologías que se consideren clave en el contexto de la mejora de las capacidades militares necesarias para apoyar la PESD.

La estrategia de la EDTIB

Las «Características de una fuerte base tecnológica e industrial europea» constituyeron la referencia para la elaboración de uno de los Documentos fundamentales aprobados hasta ahora por la SB de la Agencia: la denominada «Estrategia de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defen-

sa». Dicho Documento fue aprobado en mayo de 2007 con el total apoyo de la industria europea de defensa representada por la ASD y en él se enfatiza, como un asunto prioritario, la necesidad de trabajar positiva y constructivamente por el desarrollo de una verdadera EDTIB que vaya más allá de la simple suma de las partes, representadas por las bases tecnológicas e industriales de cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, y esto es importante resaltarlo, en ningún momento se defiende la creación de una «fortaleza» europea. Muy al contrario se reconoce la necesidad de la importación y la cooperación con las industrias y los gobiernos no europeos en el campo de la defensa. No obstante también se reconoce en la estrategia de la EDTIB, que el problema del acceso al mercado de defensa de Estados Unidos y el establecimiento de un balance apropiado de intercambio de tecnología a través del Atlántico, permiten calificar de «natural y necesario» el hecho de que los europeos pretendan cooperar más estrechamente para asegurar el futuro también de su propia EDTIB.

Las industrias de defensa necesitan de la competencia y de la inversión pero a diferencia de otros sectores, como se ha indicado anteriormente, dependen de forma crítica de los gobiernos por su carácter de reguladores, clientes, inversores e incluso, en algunos casos, propietarios de aquellas. Por ello la estrategia de la EDTIB y de la EDA pretende establecer un conjunto de políticas e iniciativas que permitan alcanzar una industria de defensa en Europa que responda a las características ya acordadas de permanecer orientada a capacidades, ser competente y competitiva.

El papel de los gobiernos en el desarrollo de la estrategia de la EDTIB se circunscribe a acciones concretas en las siguientes áreas:

Clarificación de prioridades

Priorización de capacidades militares. El denominado Plan de Desarrollo de Capacidades que se detalla en el capítulo segundo, es el responsable de proporcionar como resultado final las capacidades militares clave que son necesarias o bien mantener o bien desarrollar en Europa en el marco de la PESD.

Identificación de tecnologías clave. La estrategia de I+T de la cual es responsable la Dirección de I+T de la EDA debe, teniendo en cuenta los resultados finales y la priorización del Plan de Desarrollo de Capacidades, identificar las tecnologías clave que es necesario preservar o en las que es necesario invertir para su posterior desarrollo.

Identificación de las capacidades industriales clave. No se trata de abarcar todas las capacidades industriales necesarias para proporcionar los sistemas de armas demandados actualmente por los ejércitos pero si de identificar cuáles debemos tener en Europa, cuáles son fácilmente accesibles en el marco global y cuáles podemos incluir en el marco de las cooperaciones extra europeas.

Consolidación de la demanda

Alinear y combinar las necesidades de equipos de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea ha sido un objetivo perseguido desde los tiempos de la creación del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) o el GAEO como ya se ha indicado en el capítulo primero, p. 16. Sin embargo, los éxitos en este campo no han sido siempre una realidad si exceptuamos, por ejemplo, determinadas cooperaciones habidas en el sector de la aviación militar.

A través de la coordinación del Plan de Desarrollo de Capacidades y de las tres estrategias principales de la EDA, el objetivo es que la Agencia se constituya en el organismo competente de la Unión Europea para investigar, analizar y proponer potenciales sinergias para futuros programas de cooperación sobre la base de unos requisitos comunes de Estado Mayor, identificados en los primeros estadios de los procesos nacionales de planeamiento. Es decir, que los Estados miembros consideren, durante el proceso de toma de decisiones en la fase de planeamiento, la opción de la colaboración multinacional en sus adquisiciones de equipos para la defensa.

Incremento de las inversiones

Las inversiones en I+T y desarrollo relacionadas con la defensa constituyen un pilar fundamental en el objetivo de una industria de defensa competente y competitiva. Pero no es sólo una mayor inversión en términos cuantitativos lo que se propone en la estrategia de la EDTIB. Lo que se propone es incrementar las inversiones en tecnología que se realizan en cooperación. Los Programas de Inversión Común en I+T gestionados por la Dirección de I+T de la EDA a los que se hace mención en el capítulo tercero, p. 91, de esta *Monografía*, van precisamente encaminados a lo que, en palabras del director de la Agencia, Javier Solana, es necesario realizar en este campo: «Gastar más, gastar mejor y gastar más de forma conjunta».

Aseguramiento de la «seguridad del aprovisionamiento»

Una verdadera EDTIB nunca podrá ser alcanzada en la práctica sin que los Estados miembros de la EDA tengan absoluta confianza entre ellos. Es decir que la mayor interdependencia en el suministro de bienes y servicios de defensa ha de ir siempre unida a un incremento del aseguramiento de la «seguridad del aprovisionamiento». Y ello tanto en situaciones de crisis, emergencia o conflicto armado como en situaciones de paz. El trabajo realizado por la Dirección de I&M en este sentido y el mucho que todavía queda por realizar, especialmente en el largo plazo asociado a por ejemplo la creación de Centros de excelencia, es uno de los objetivos prioritarios de dicha Dirección.

Incremento de la libre competencia y de la cooperación

Pensar que la libre competencia en el mercado de defensa es un «curalotodo» es absolutamente infantil. Por ello la estrategia de la EDTIB determina que por encima de todo la EDTIB del futuro requiere trabajar de forma conjunta para incrementar la libre competencia en el mercado de defensa en Europa y, cuando ello no sea posible o apropiado, mejorar la cooperación. La historia de la cooperación en Europa es variada con ejemplos de éxito especialmente en el campo de la aviación militar. Pero es necesario identificar y poner en práctica soluciones y propuestas innovadoras que revisando el concepto de «justo retorno», persigan una producción eficiente que ponga el énfasis en la base industrial al nivel europeo y no solamente en el nivel nacional. El equilibrio no es fácil ya que todos los Estados miembros tienen derecho a promover una aceptable base industrial nacional de defensa, pero al mismo tiempo las industrias pueden solamente mantenerse en el candelerero –es decir no solo sobrevivir sino también innovar y crecer en términos de activo tecnológico– si son capaces de producir alta tecnología de calidad y a precios competitivos. La estrategia europea de armamento, todavía en preparación y discusión, intentará cubrir este objetivo en los próximos meses.

La hojas de ruta de la estrategia de la EDITB

La estrategia de la EDTIB se completa con las denominadas *hojas de ruta* aprobadas por la SB en septiembre de 2007, figura 3, p. 204.

1. La primera de las hojas de ruta hace referencia a la «clarificación de las capacidades industriales clave relacionadas con la defensa que son

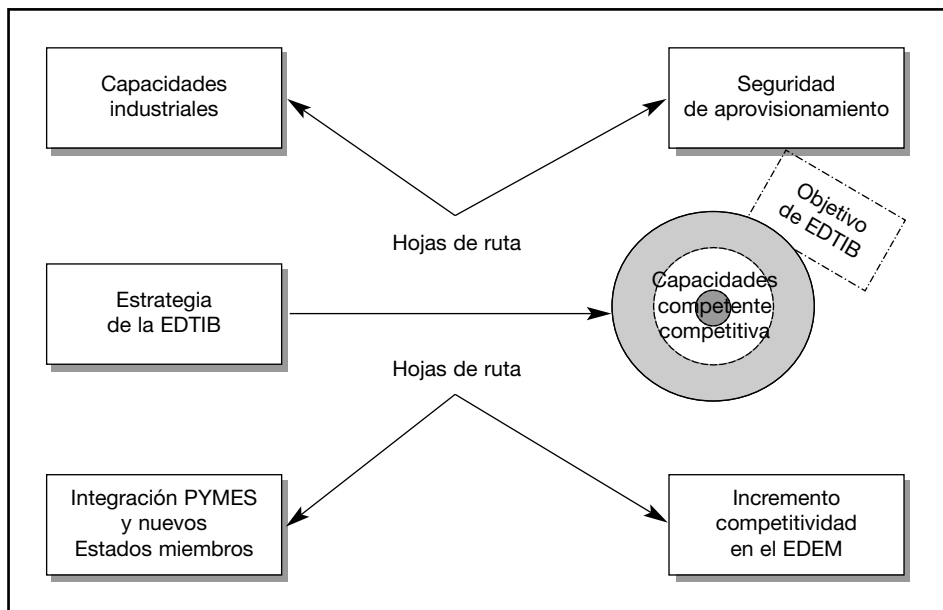


Figura 3.- Estrategia de la EDTIB.

necesarias preservar o desarrollar en Europa». Este ejercicio permitirá al mismo tiempo identificar aquellas capacidades industriales que, teniendo en cuenta el concepto de «seguridad del aprovisionamiento» pueden ser contratadas en el mercado mundial. Esto incluye tanto su obtención mediante la cooperación con terceros países como la posibilidad de adquisición en el mercado mundial. Esta hoja de ruta se puso en marcha inmediatamente después de la SB de los DNA de septiembre de 2007. Los primeros resultados ya están sobre la mesa y es que los Estados miembros han acordado focalizar el análisis de la capacidades industriales en los llamados Futuros Sistemas Aéreos, FAS (*Future Air Systems*). Esta área ha sido considerada como prioritaria por considerarla «clave» desde la perspectiva tanto de las capacidades militares como de las tecnologías que son necesarias retener o desarrollar en Europa. El espectro de los Fuerzas Armadas es ciertamente amplio abarcando desde los aviones de combate o de entrenamiento hasta los futuros Vehículos Aéreos de Combate no Tripulados, UCAV (*Unmanned Combat Aerial Vehicles*) pasando por plataformas de vigilancia y observación bien sean tripuladas o no tripuladas, helicópteros, tanto de ataque como de apoyo y transporte y aviones de transporte y reabastecimiento en vuelo. El objetivo de esta hoja de ruta es

analizar los distintos elementos transversales comunes a todas las plataformas (motores, aviónica, electrónica etc.) e identificar con esa taxonomía aquellas capacidades industriales a las que habrá que dedicar tiempo y dinero para asegurar su existencia en suelo europeo.

2. Ya se ha citado en varias ocasiones la absoluta interdependencia que existe entre los conceptos de adquisiciones de defensa y seguridad del aprovisionamiento. Incrementar la confianza mutua entre los Estados miembros mediante una «mayor seguridad de aprovisionamiento» es por tanto el objetivo de la tercera de las hojas de ruta aprobadas hasta la fecha. No sólo se trata de poner en estado operativo el acuerdo sobre seguridad de aprovisionamiento para casos de emergencia, crisis o conflicto armado al que se ha hecho referencia anteriormente en este capítulo, sino, lo que es más complicado, desarrollar las líneas de acción que regulen la relación entre los gobiernos y las industrias a fin de acelerar los suministros cuando un Estado miembro lo requiera.
3. La tercera hoja de ruta no es en realidad una actividad nueva. Se trata de recoger en el marco de la EDTIB, las actividades ya iniciadas por la Agencia referentes al mercado europeo de equipos de defensa. El «incremento de la libre competencia en el mercado europeo» de equipos para la defensa es el marco en el que se mueven las actividades a llevar a cabo por la Agencia en coordinación con los Estados miembros y otros protagonistas del mundo relacionado con la defensa en Europa como son la propia Comisión de la Unión Europea involucrada ahora a través de su «paquete de defensa» que se describe posteriormente en este capítulo, la ASD, las asociaciones nacionales de industrias de defensa o las instituciones académicas.
4. La última de las hojas de ruta aprobadas hasta la fecha en el contexto de la estrategia de la EDTIB va dirigida a la «profundización y diversidad en la cadena de suministro europea relacionada con la defensa». Está basada en el reconocimiento que se hace en la propia estrategia al hecho de que el éxito futuro de la EDTIB dependerá en gran medida del capital humano, de la innovación, no solo la procedente de los grandes contratistas sino de aquella que emana de las PYMES y de las industrias no siempre relacionadas con la defensa y también del potencial existente en los nuevos Estados miembros (11). Dos son las prin-

(11) Se definen como «nuevos Estados miembros» los diez que entraron a formar parte de la Unión Europea en mayo de 2004: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta, Polonia, República Checa y las tres Repúblicas Bálticas: Estonia, Letonia y Lituania más los dos que entraron en la Unión Europea en enero de 2007: Bulgaria y Rumania.

cipales actividades incluidas en esta hoja de ruta: apoyo a la implicación de las PYMES así como de las industrias no tradicionalmente relacionadas con la defensa en el proceso de la EDTIB y favorecer la integración de los industrias de los nuevos Estados miembros mediante la identificación de las barreras que impiden una mayor integración con las industrias de los viejos Estados miembros y desarrollando medidas que faciliten e incrementen la cooperación, la inversión y la integración de unas con otras.

Como todas las estrategias puestas en marcha o a punto de ser lanzadas por la EDA, la estrategia de la EDTIB es el principio de un largo proceso al que va a ser necesario añadir grandes esfuerzos y grandes dosis de negociación por parte de los Estados miembros y de la propia EDA. El hecho de que sean 26 los Estados miembros a los que, dentro del pilar intergubernamental de la Unión Europea, hay que poner de acuerdo, no facilita la labor. Los temas, como el de la EDTIB, no tienen el mismo nivel de interés ni las mismas implicaciones en todos los países que forman parte de la EDA. En la Agencia podemos encontrar desde países fuertemente industrializados desde el punto de vista de la defensa y por tanto con grandes intereses políticos, económicos y estratégicos en los asuntos relacionados con la industria de defensa, hasta países sin apenas tejido industrial de defensa y en principio no afectados por estrategias como la de EDTIB.

Los objetivos de las hojas de ruta son ciertamente muy ambiciosos pero una vez más hay que señalar la existencia de claros signos de cambio. Los ministros de Defensa de la EDA en su reunión del 14 de mayo de 2007, cuando fue aprobada la estrategia de la EDTIB, asintieron también en afirmar que:

«La esencia del cambio está en reconocer que es imposible seguir sosteniendo una completa base tecnológica e industrial de la defensa al nivel nacional.»

El hecho cierto es que la fórmula utilizada hasta ahora para la determinación de las necesidades de defensa marcada por el carácter fuertemente nacional, la fragmentación de las inversiones frente a equipos cada vez más tecnológicamente demandantes o la obtención de los sistemas de defensa a través de procedimientos y procesos separados de adquisición ligados a series de producción muy reducidas, nos llevan a confirmar su inviabilidad económica.

Pero además, las Fuerza Armadas europeas se mueven hoy en día en un mundo ligado a las misiones internacionales multinacionales de carácter

expedicionario en los que la falta de interoperabilidad en los teatros de operaciones es absolutamente inaceptable. La estrategia de la EDTIB, en la cual se encuentra involucrada la Dirección de I&M de la EDA, y de hecho todo el resto de las Direcciones, por las obvias implicaciones e interconexiones entre sus otras áreas de trabajo, es el reto actual y futuro. Los pasos que se están dando en este sentido no son de gigante pero si positivos. La cooperación permanente estructurada, preconizada en el Tratado de Lisboa, pero que es igualmente aplicable con el actual Tratado de la Unión Europea en la mano, puede contribuir de una forma muy importante al objetivo de la EDTIB. La persistencia del concepto de soberanía en lo que respecta a los asuntos de defensa, dentro del marco de la Unión Europea, conduce a pensar en la conveniencia de desarrollar los temas de la PESD en la misma forma que se han venido desarrollando los asuntos económicos de la Unión Europea como por ejemplo el de la moneda única. Es decir, a través de criterios de voluntariedad y convergencia que, mediante la formación de un grupo de países pioneros, permita ir avanzando en los temas relacionados con la defensa común europea (12).

Iniciativas complementarias en el seno de la Unión Europea

Hemos descrito hasta aquí las dos líneas de trabajo principales llevadas a cabo por la Dirección de Industria y Mercado de Defensa, una de las cuatro Direcciones funcionales de la EDA. Sin embargo, es necesario añadir en este capítulo las iniciativas relacionadas con los asuntos del mercado y la industria de defensa, actualmente operativas en la Unión Europea originadas en el seno de la Comisión Europea (CE). Y ello tanto por su relevancia, dado que dichas iniciativas provienen del primer pilar de la Unión Europea, es decir el del marco regulador, como por su carácter de acciones que se complementan, sin solaparse, con las que están siendo llevadas a cabo por la EDA.

La apertura del mercado de defensa preconizada por la CE como una condición *sine qua non* para eliminar la excesiva fragmentación y, a la par, mejorar el nivel de competitividad de la EDTIB, no es algo nuevo. Desde

(12) Véase el Documento: *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Documento publicado en julio 2008 por Nick Witney, primer director ejecutivo de la EDA y actualmente *senior Policy Fellow* en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, en: http://ecfr.3cdn.net/c66a5b8b70f2e804a0_6xm6iywb0.pdf

1996 (13), la CE ha venido analizando los problemas del mercado de equipos de defensa y sus implicaciones en la industria de defensa continental. La culminación de este trabajo fue el denominado *Libro Verde de los contratos públicos de defensa* publicado en el año 2004. En él se exponían las acciones a llevar a cabo por la CE a fin de contribuir a la construcción progresiva de un mercado europeo más abierto y transparente que, sin dejar de respetar las especificidades del sector, lo hiciera económicamente más eficaz permitiendo a su vez reforzar la competitividad de las industrias europeas y garantizar una mejor asignación de los recursos –especialmente en un contexto de limitaciones presupuestarias para la Defensa– y apoyar el desarrollo de las capacidades de los Estados miembros en el marco de la PESD.

El primer Documento efectivo como consecuencia del proceso iniciado por la Comisión fue la Comunicación Interpretativa (14) publicada en diciembre de 2006 con objeto de impedir posibles interpretaciones erróneas y abusos del artículo 296 del TCE en el ámbito de los contratos públicos de defensa obviando con ello la aplicación de la legislación comunitaria vigente para los contratos del sector público (15). Aunque la Comunicación Interpretativa reconoce que es prerrogativa de los Estados miembros definir los intereses esenciales de su seguridad, y su deber, protegerlos, también indica que la discrecionalidad a la hora de tomar las medidas que estimen necesarias para la protección de dichos intereses, no es ilimitada. Otros intereses, en especial industriales y económicos, aunque estén relacionados con la producción y el comercio de armas, municiones y material de guerra (16), no pueden justificar por sí solos una excepción con arreglo al artículo 296, apartado 1, letra b) del TCE. Por tanto la Comisión a través

(13) COM(96) 10 de 24 de enero de 1996 «Los retos de la industria europea de defensa; una contribución para la toma de acciones a nivel europeo». COM(97) 583 de 4 de diciembre de 1997 «Implementando la estrategia de la Unión Europea sobre las industrias de defensa». COM(2003) 113 de 11 de marzo de 2003 «Defensa Europea. Aspectos industriales y de mercado: Hacia una política europea de Equipos de defensa». COM(2004) 608 de 23 de septiembre de 2004 «Libro verde de los contratos públicos de defensa».

(14) COM(2006) 779 final de 07 de diciembre de 2006. Comunicación Interpretativa «sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa».

(15) Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y de servicios.

(16) Lista adoptada el 15 de abril de 1958 como Decisión número 255/58 del Consejo.

de su Comunicación Interpretativa expone que la única manera en que los Estados miembros pueden conciliar sus prerrogativas en el ámbito de la seguridad con las obligaciones que les incumben en virtud del TCE consiste en evaluar muy cuidadosamente para cada contrato si está justificada o no una exención de las normas comunitarias.

Igualmente, como ya se anunciaba en el *Libro Verde de los contratos públicos de defensa*, la Comisión lanzó una segunda Comunicación en diciembre de 2007 (17) que se conoce como el «paquete de defensa» en la cual se recogen las iniciativas que la CE está poniendo ya en marcha relacionadas con el análisis y operación del mercado de equipos de defensa. La comunicación recoge tres campos principales de actuación:

1. *Políticas encaminadas a mejorar el funcionamiento del mercado interior de productos de defensa.* En ellas se incluyen tanto legislación adicional como otras medidas accesorias. En la legislación adicional son dos las Directivas que se proponen. En primer lugar la Directiva «sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad». Es la denominada Directiva sobre las adquisiciones de defensa aunque para ser más precisos habría que decir de defensa y seguridad ya que este segundo campo está también incluido como ámbito de aplicación en la propuesta de la Comisión que actualmente se discute en el proceso de co-decisión entre el Parlamento europeo y el Consejo de la Unión Europea. En segundo lugar la Directiva «sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad» cuyo objetivo es facilitar los procedimientos asociados a las licencias de exportación así como su carga burocrática a fin de reducir los costes de transferencia y tránsito del material de defensa dentro de la Unión Europea mejorando las condiciones en la seguridad del aprovisionamiento e incrementando las oportunidades de mercado para las empresas particularmente las PYMES y dinamizando por tanto el mercado. Otras políticas asociadas a la mejora del funcionamiento del mercado interior de defensa aluden al uso de estándares comunes, incremento de la confianza mutua entre los Estados miembros y el control de las acciones de la industria de defensa principalmente en cuanto a su adquisición por capital foráneo a la Unión Europea.

(17) COM(2007) 764 final de 5 de diciembre de 2007 «Estrategia para una industria de defensa europea más fuerte y más competitiva».

2. *Políticas para mejorar la coordinación general.* Aquí se incluyen las políticas por el lado de la demanda armonizando requisitos y mejorando, de forma conjunta, las inversiones en investigación y desarrollo relacionadas con la defensa.
3. *Políticas de acompañamiento.* Encaminadas a la apertura de mercados fuera de las fronteras de la Unión Europea, a la anticipación a los cambios que puedan surgir como consecuencia de la reestructuración de la industria de defensa (en términos de empleo por ejemplo) y a través de la mejora de los instrumentos de gobernabilidad del mercado europeo de defensa por ejemplo convergiendo en los procedimientos de adquisición.

En el proceso de codecisión iniciado a raíz de la publicación del «paquete de defensa» por parte de la CE en diciembre de 2007, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han venido apoyando firmemente las iniciativas en marcha de la CE como un ejemplo del camino que hay que seguir hacia la creación de un verdadero mercado continental de equipos de defensa que por otro lado contribuya al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa en Europa como pilar fundamental en la consecución de las capacidades militares demandadas por las actuales y futuras misiones de las Fuerzas Armadas europeas.

Mercado e industria de defensa: dos conceptos clave para el futuro de la EDA

Como se ha afirmado anteriormente, las condiciones del mercado y la existencia de una base tecnológica e industrial de la defensa fuerte son requisitos clave a la hora de desarrollar la PESD. Y dadas las características especiales de dicho mercado-sector que las diferencian de los otros de carácter puramente comercial: gobiernos como principales protagonistas por ser únicos clientes, reguladores (por ejemplo a través de las normas para exportaciones de material de defensa o las subvenciones), supervisores estratégicos (vigilando la reestructuración, fusiones y adquisiciones empresariales), propietarios o principales accionistas de determinadas industrias en algunos casos, es indudable que las políticas e iniciativas que se lleven a cabo por la EDA, van a jugar un papel fundamental en el futuro de la EDA.

Pero sería completamente ingenuo esperar que las condiciones de mercado promovidas por la CE o por la EDA, por sí solas, vayan a ser capaces de crear la atmósfera adecuada para reestructurar y fortalecer la base

industrial de defensa necesaria para poder suministrar las capacidades militares demandadas por los Estados miembros en el contexto de la PESD. Existen otros muchos factores que influyen en ello. A modo de ejemplo, el desarrollo comprensivo de las capacidades militares al nivel europeo y la armonización de requisitos militares entre los Estados miembros son algunos aspectos en los que es necesario profundizar y alcanzar un apropiado nivel de consenso. Europa, cada día actúa más en el marco de la PESD y cada vez más de forma conjunta a través de operaciones internacionales de gestión de crisis. La interoperabilidad en dicho marco de formaciones multinacionales se hace cada vez más necesaria y demanda inexorablemente un desarrollo conjunto de dichos conceptos. La inversión conjunta en programas de I+T y el incremento y mejora de los programas de cooperación en armamento son otros elementos fundamentales para conseguir el objetivo.

El lanzamiento de las iniciativas de la CE y la EDA no pueden ser considerados sino como el principio de un largo proceso. No se trata de reemplazar el concepto «nacional» por el «europeo» en el ámbito de la defensa pero sí de tener en cuenta el marco europeo y de la PESD a la hora de establecer los objetivos de capacidades militares por los respectivos Estados Mayores de la Defensa y a la hora de planificar la obtención de sistemas de defensa en las distintas Direcciones Nacionales de Armamento.

La experiencia de los tres años de andadura de la EDA en el campo del mercado y la industria de defensa, indica que algo está cambiando y que los Estados miembros se están progresivamente comprometiendo a modificar sus pautas de comportamiento en el ámbito de la defensa.

La estrategia e iniciativas puestas en marcha hasta ahora por la Dirección de Industria y Mercado de Defensa, junto con las hojas de ruta ya operativas y las que deberán ser lanzadas en el futuro, desarrolladas de una forma integral y coordinada con el resto de las otras tres Direcciones funcionales, son el principal valor añadido de esta institución relativamente nueva en el marco de la PESD. Sus efectos ya se notan en las propias estructuras de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros. En las estrategias empresariales de las industrias de defensa europeas también se tiene en cuenta la existencia de la EDA. Este impacto va incluso más allá de las fronteras de la Unión Europea como lo demuestra el interés suscitado en el Departamento de Defensa o en la Asociación de Industrias de Defensa de Estados Unidos sobre la estrategia de la EDTIB o la iniciativa del Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa de la EDA que se han descrito en este capítulo.

Si es cierto que existe voluntad política de seguir apoyando el desarrollo de la PESD y sobre todo, si en ese apoyo, algunos Estados miembros quieren trabajar como actores principales, es necesario tomar un papel activo en las actividades de la EDA. Los gobiernos por un lado, a través de sus Ministerios de Defensa, y las industrias de defensa por otro, bien directamente o a través de sus asociaciones nacionales, van a tener que estar atentos a las evoluciones de las distintas iniciativas de la EDA. Pero ello tiene un precio. El protagonismo demanda participación activa y ésta a su vez se traduce en compromisos de carácter económico y en la aportación apropiada de recursos humanos capaces de atender a las múltiples y diferentes líneas de trabajo que la EDA gestiona. Todo un reto si tenemos en cuenta las tendencias ciertamente restrictivas, de los Ministerios de Defensa de la Unión Europea tanto en lo que respecta a sus presupuestos como a su personal.

CAPÍTULO SEXTO

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

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 la 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.

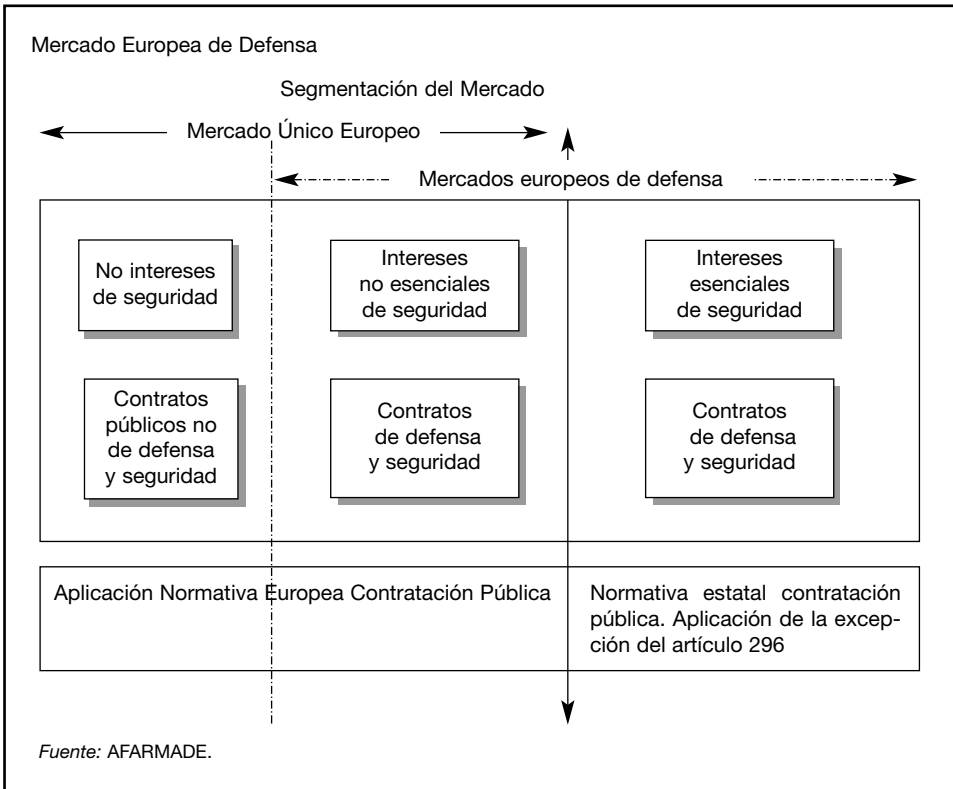


Figura 1.– *Facultades conferidas a los Estados miembros.*

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-

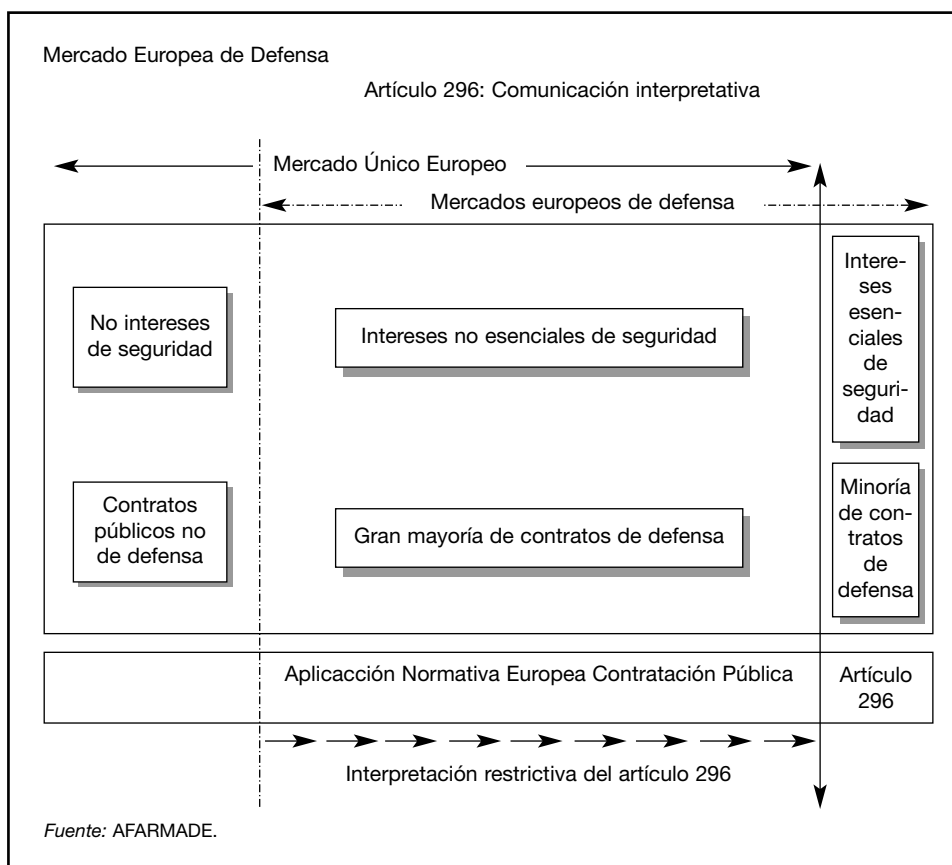


Figura 2.- Evaluación de los Estados caso a caso.

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*.

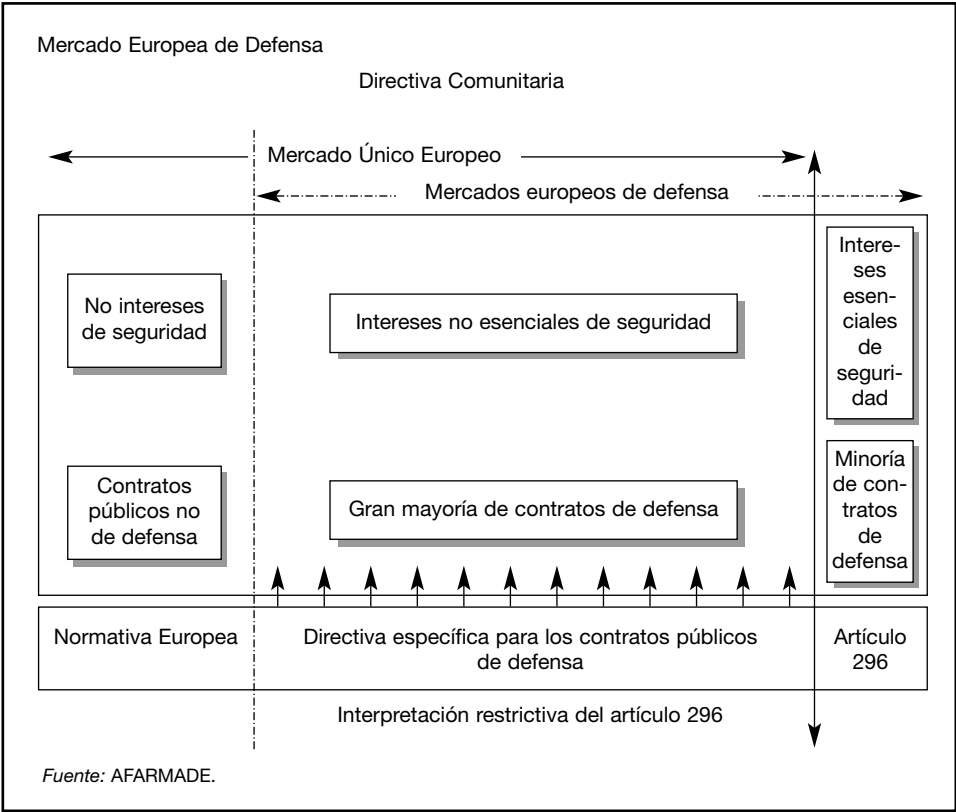


Figura 3.- Delimitación entre los contratos de seguridad y defensa.

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.

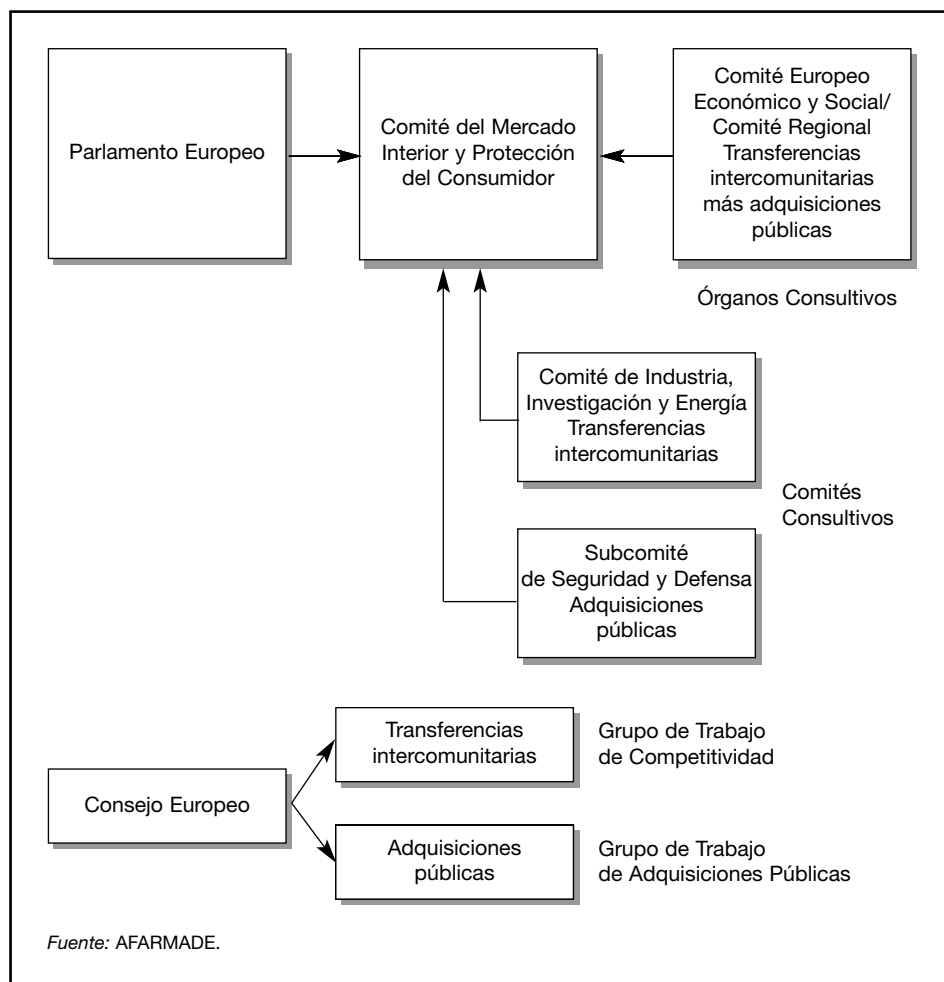


Figura 4.– Aplicación del procedimiento de codecisión.

(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.

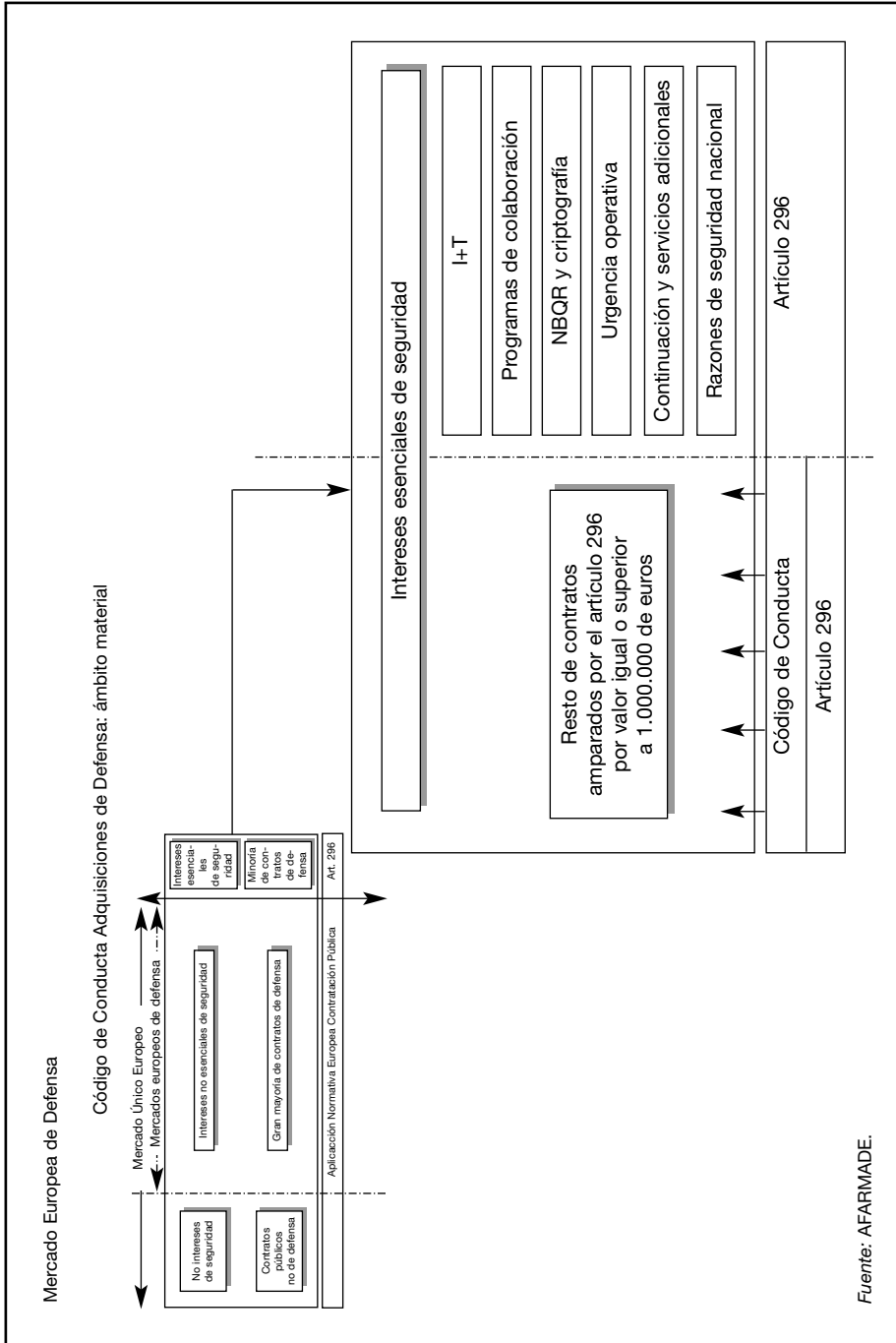


Figura 5.- Compromisos adquiridos por los SMS.

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.

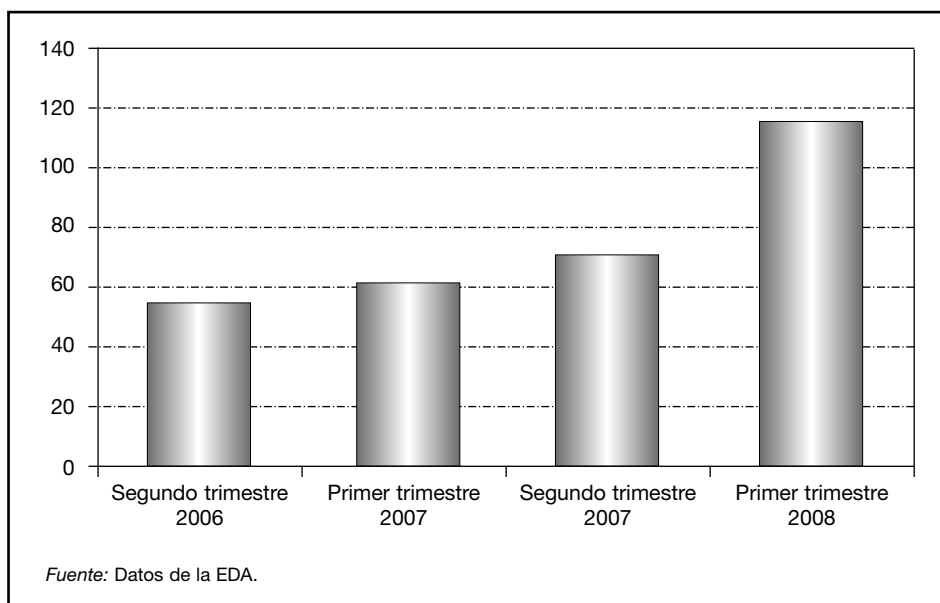


Figura 6.- Oportunidades de contratación gubernamentales: tendencia.

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

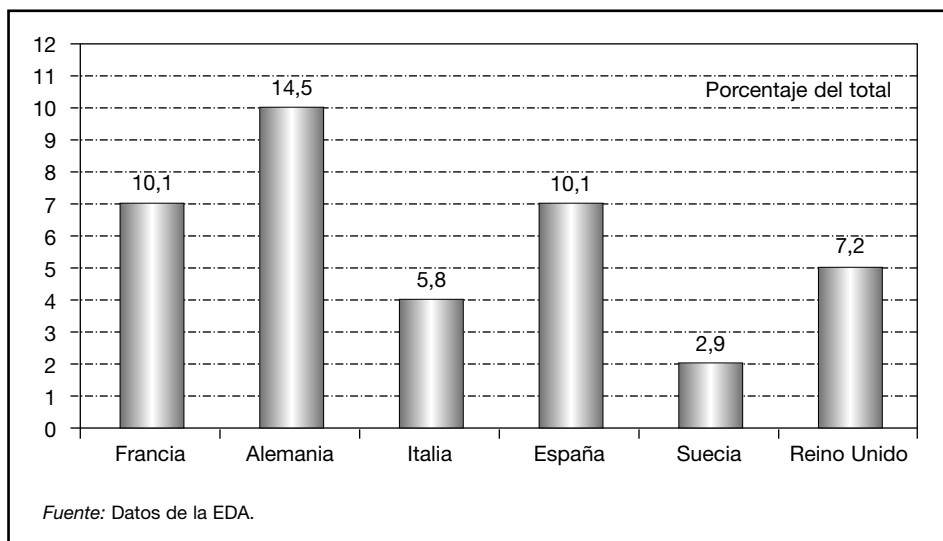


Figura 7.- Número de empresas registradas entorno Lol/EBB 2.

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*.

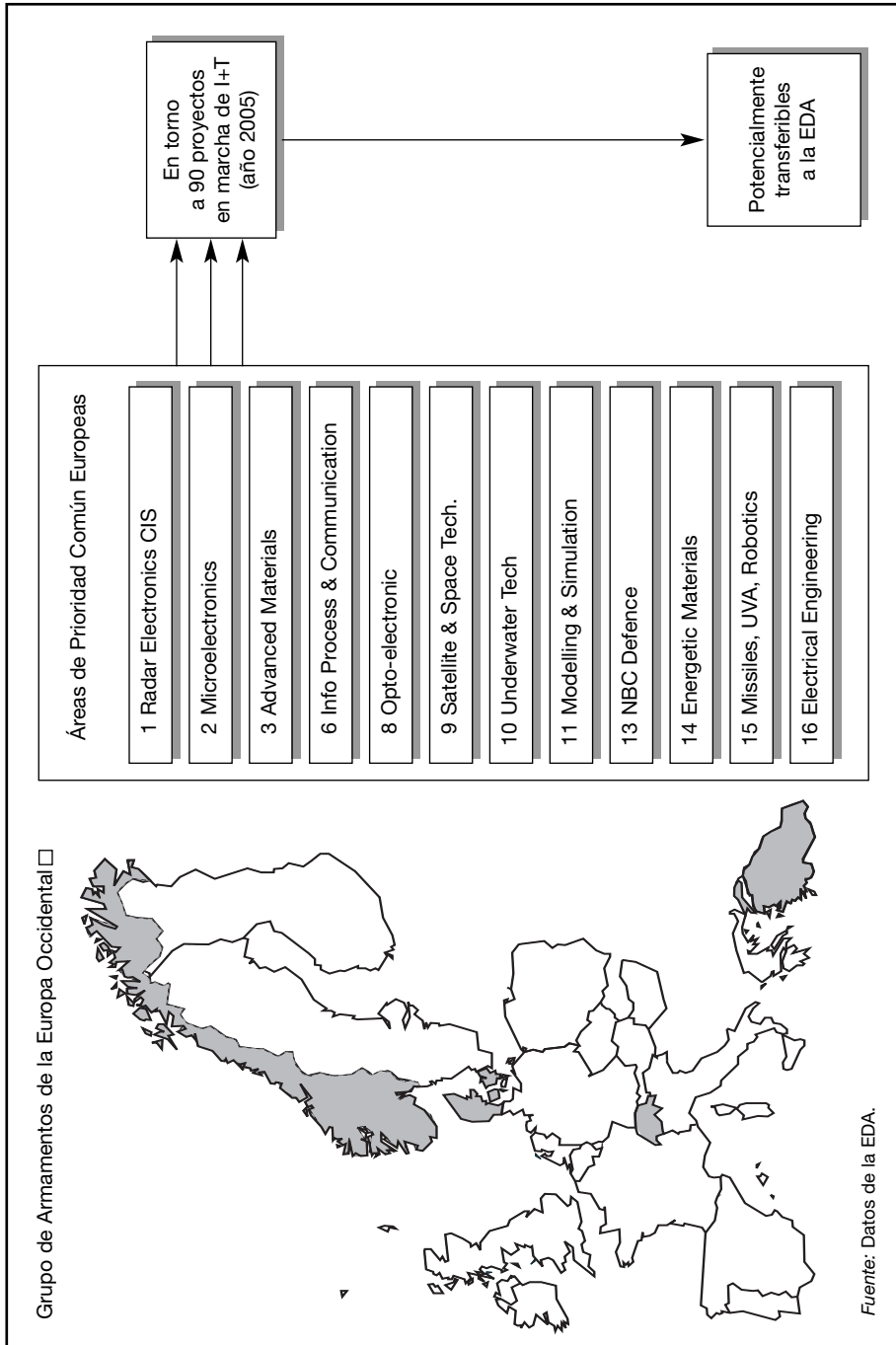


Figura 8.- GAEO (1993-2005).

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											
	2	Sensor Systems											
	3	Signal processing & computing											
	4	CIS & Networks											
	5	Materials											
	6	Energy & Propulsion Systems											
	7	Lethality & Protection											
	8	Guidance & Control											
	9	Simulation											
	10	Operating Environment											
	11	Human Factor											
	12	Design								(4)			
13	Propulsion & Power Plants												
14	Design Technologies for Platforms & Weapons	(3)											
15	Electronic Warfare Systems & Directed Energy Tech												
16	Signature Control & Signature Reduction												
17	Sensor Systems												
18	Guidance & Control Syst. for Weapons & Platforms												
19	Simulators, Trainers & Synthetic Environments												
20	Integrated systems Technology												
21	Communications & CIS related Technologies												
22	Personnel Protection Systems												
23	Manufacturing Processes/Desing Tools/Techniques												

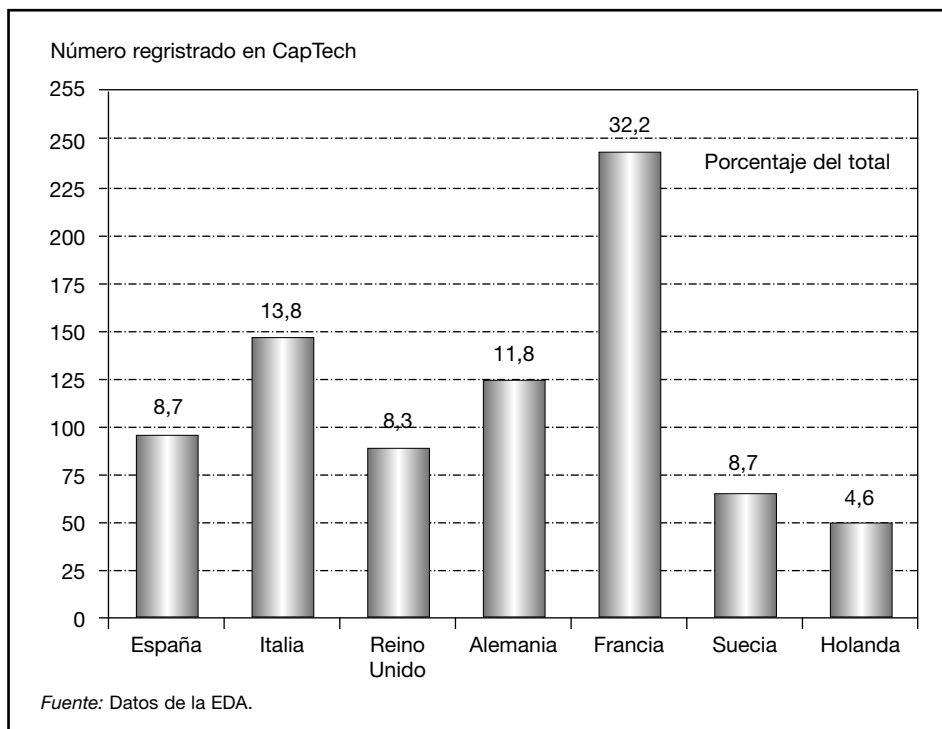


Figura 9.– Número de expertos no gubernamentales/matriz de CapTechs.

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

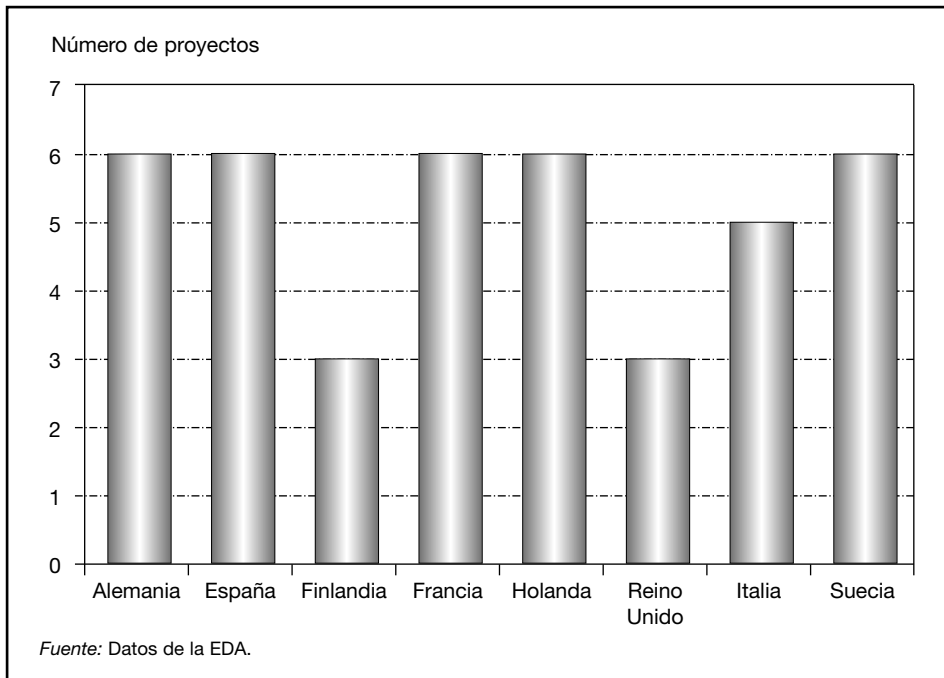


Figura 10.– Participación en proyectos financiados por la EDA.

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 Radio) HTH (Heavy Transport Helicopters) 21st CSS/CDS (21st Century 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

EL FUTURO DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

Por ARTURO ALFONSO MEIRIÑO
y ROBERTO L. YUSTOS CORDOBÉS

El progreso consiste en el cambio

MIGUEL DE UNAMUNO

Generalidades

La Agencia Europea de Defensa (EDA), como en más de una ocasión la ha definido su primer director ejecutivo, el británico Nick Witney, sigue siendo un recién nacido a pesar de sus cuatro años de existencia. Pero además hay que tener en cuenta que la que podríamos definir como su progenitora, es decir la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), es poco menos que una joven adolescente. No parece por tanto apropiado negarle el futuro a un recién nacido y como mínimo, hay que concederle el beneficio de la duda. Reaccionar de forma escéptica pensando que la EDA no es más que un nuevo organismo a añadir al ya de por sí complicado entramado burocrático de la Unión Europea, nos parece cuanto menos discutible.

Como se ha mencionado en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía*, los asuntos de la defensa han estado al margen de la Comunidad Económica Europea durante muchos años. Incluso cuando los Estados miembros decidieron ir más allá de la unión económica y acordaron formar también una unión en lo político, tuvieron que pasar diez años más para que los temas de la defensa empezaran a tomar forma y las instituciones encargadas de su tratamiento empezaran a aparecer en el contexto de la

Unión Europea. Por lo tanto no parece lógico tampoco hacer un examen exhaustivo de lo que la Agencia ha hecho en sus cuatro años de existencia con una visión destructiva.

El futuro de la EDA se enmarcará dentro del éxito o del fracaso en función de muchos factores y no pocos de ellos completamente externos a la Agencia. Las dificultades actuales de las economías occidentales y sus implicaciones en los presupuestos de Defensa y por tanto su derivada segunda en cuanto a inversiones de los Estados miembros en la EDA, son sólo un ejemplo de ellos.

Pero con independencia de los factores externos, dos son los aspectos que sin duda marcarán las pautas del futuro de la EDA.

En primer lugar hay que hacer mención a la propia forma de trabajar y a la cultura de la Agencia. Es importante resaltar que hoy por hoy la Agencia se encuentra dentro del segundo pilar de la Unión Europea y por tanto el de las políticas intergubernamentales. Teniendo en cuenta este aspecto, es evidente que no se puede pensar en políticas y directrices emanadas desde Bruselas relacionadas con la defensa sin que hayan sido previamente discutidas y consensuadas con la participación de todos los actores clave en este proceso. Por lo tanto la EDA debe ser consciente de la importancia de crear una cultura que evite su enfrentamiento con los Estados miembros. La EDA debe concienciarse de que es una institución que trabaja por y para los Estados miembros y debe evitar por todos los medios que sea tomada como un ente ajeno al que se mira con recelo desde las capitales y a la que se considera como una institución a la que hay que vigilar muy de cerca.

Los primeros cuatro años de la EDA han venido siendo dedicados precisamente a eso; a crear una conciencia europea en los asuntos de defensa entre los Estados miembros y entre otros actores importantes como son la Comisión Europea (CE) o la industria de defensa europea. Los momentos actuales son críticos ya que los Estados miembros empiezan a pedir resultados concretos que vayan más allá de las políticas de alto nivel y que supongan un valor añadido al hecho de tener una agencia como la EDA. Las experiencias habidas con anterioridad en Europa en el campo de la política de defensa y de armamento, indican que habrá que ser imaginativos y prácticos evitando procedimientos largos, tediosos y en última instancia, inoperantes.

La diferencia entre la EDA y los intentos habidos anteriormente, es el carácter integral de sus funciones. Es una Agencia que pretende desarro-

llar una política racional de armamento a escala europea que basada en el análisis de sus capacidades, pueda poner en común los hasta ahora mundos separados de la investigación, el desarrollo, la cooperación, la industria y el mercado de defensa. Y es que la carencia de las adecuadas capacidades militares y la debilidad de la base tecnológica e industrial de la defensa van cogidas de la mano.

Pero el hecho de que la Agencia tenga que tener en cuenta que trabaja para los Estados miembros no significa que no pueda y deba jugar su papel actuando como conciencia y como catalizadora de los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar sus capacidades de defensa. La Agencia debe sacar provecho de su poder político ya que ninguna otra institución es capaz de reunir oficialmente a sus ministros de Defensa, directores de Capacidades, directores nacionales de Armamento o directores de Investigación y Tecnología (I+T) alrededor de una mesa en Bruselas con una frecuencia prácticamente mensual para tratar las agendas que ella misma presenta al Comité Director.

Una vez mencionada la forma de trabajo y la cultura de la EDA como factores fundamentales para su futuro, hay que citar en segundo lugar el papel fundamental que los Estados miembros van a jugar en el futuro de la Agencia. De hecho lo hacen cuando proceden a la nominación de candidatos o cuando asignan a la Agencia recursos humanos y presupuestarios cada año. El nivel de decisión de los Estados miembros, en los cuatro formatos del Comité Director, hace que el grado de interés con el que los Estados miembros se involucran sea determinante.

Además de la forma de involucrarse de los Estados miembros a alto nivel, es decir de Comité Director, la participación de los mismos en el día a día de la Agencia, a través de los Puntos de Contacto y grupos específicos de trabajo va a ser clave para su desarrollo. Y sobre todo va a ser necesario que los Estados miembros sean innovadores a la hora de tomar decisiones de cara al futuro, que sin lugar a dudas tendrán que llevar asociados compromisos y renunciaciones importantes dadas las connotaciones de soberanía nacional tradicionalmente asociadas a los temas de defensa. El concepto de seguridad europea necesita ir tomando forma e ir, mediante una solidaridad de hecho, como apuntaba Robert Schuman en su discurso del año 1950, sobreponiéndose al de Seguridad Nacional. Eso va a requerir grandes dosis de talante negociador y profundos cambios de mentalidad.

El propio Javier Solana, con ocasión del Comité Director de la Agencia, reunido a nivel de ministros de Defensa el 23 de mayo de 2005, declaraba:

«La EDA es nuestra mayor esperanza para asegurar que los presupuestos de defensa se gastan de una manera eficiente. Su posición es la ideal para identificar la intersección entre los imperativos económicos y los operativos. Proporciona un foro de discusión y actúa como catalizador para que los Estados miembros puedan hacer frente a los problemas de forma común y puedan desarrollar soluciones compartidas. Pero su éxito dependerá fundamentalmente de la voluntad política. Los gobiernos europeos deben hacer frente a los retos que ellos mismos se han impuesto.»

Los 26 gobiernos de la EDA gastan colectivamente unos 200.000 millones de euros en equipos de defensa que, si bien supone aproximadamente un 50% del gasto de Estados Unidos, sobre el papel podría ser una cantidad suficiente para cubrir las necesidades de defensa europeas. Sin embargo, a pesar de unos considerables recursos financieros dedicados a la defensa, Europa carece de determinadas capacidades militares y de unas Fuerzas Armadas apropiadamente equipadas. Fracasar en este intento ahora sería tremendamente perjudicial para el futuro de la defensa europea, figura 1.



Figura 1.– Javier Solana de visita en la operación de la Unión Europea en la República del Chad, 7 de mayo de 2008.

La EDA tiene por delante un completísimo y ambicioso programa de trabajo asignado por su Comité de Dirección y basado principalmente en su Plan de Desarrollo de Capacidades y sus tres estrategias relacionadas con las tecnologías clave para la defensa con el fortalecimiento de la base industrial y con la cooperación innovadora en la adquisición de equipos de defensa. Tanto el Plan como las estrategias, son actividades enfocadas al medio y largo plazo y además están completamente vivas ya que tendrán que ir incorporando periódicamente nuevos aspectos derivados de la propia revisión de las estrategias y de las lecciones aprendidas, muy en particular, de las operaciones militares realizadas por la Unión Europea en el marco de la PESD.

En un principio el papel de la Agencia parece ser más virtual que real al no disponer de importantes presupuestos para adquisición o investigación que puedan ser utilizados en nuevos proyectos de equipos de defensa. Como se ha citado anteriormente, la situación económica mundial no parece que vaya a favorecer en nada a los presupuestos de Defensa y esto sin lugar a dudas tendrá implicaciones también sobre la EDA.

El reto más importante será convencer a los ministerios de Defensa europeos de la necesidad de armonizar los requisitos militares, desarrollar su visión a largo plazo en el área de I+T de la defensa y abrir el mercado europeo de defensa. Todo ello, junto a las políticas que persigan el fortalecimiento de la industria de defensa europea –incluida la pequeña y mediana empresa– debe permitir mantener, mejorar y en definitiva cubrir todos los aspectos asociados a las capacidades militares.

Cada vez con más frecuencia se habla de la posibilidad de continuar con la idea de Europa sin que necesariamente todos los pasos en todas y cada una de sus áreas tengan que ser dados por todos los Estados miembros. La posibilidad de la cooperación permanente estructurada que permita al grupo de países que así lo deseen poner en marcha la defensa común, está recogida en el Tratado de Lisboa pero es que además, con la presente legislación comunitaria, dicha posibilidad es también viable sin tener que esperar a la ratificación del Tratado. Con independencia del futuro del Tratado de Lisboa las fórmulas en él recogidas abren las puertas a futuras formas de trabajo que en el área de la defensa podrían ser especialmente aplicables y que son las que se detallan a continuación. Las expectativas sobre la EDA son múltiples y variadas en todos los sectores ligados a la defensa tanto los oficiales como los industriales y será necesario volver a analizar su estado de desarrollo en un periodo de tres años.

Implicaciones del Tratado de Lisboa en el futuro de la EDA

Consideraciones generales

En lo que se refiere a la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESC) y la PESD, se puede decir que el Tratado de Lisboa ha mantenido prácticamente la mayor parte de las previsiones contenidas en el malogrado proyecto de Constitución europea, si bien es igualmente cierto que ha habido cambios en cuanto a la terminología empleada en algunos casos y a la inclusión de ciertos protocolos de carácter interpretativo.

En lo que respecta a la PESC, el Tratado de Lisboa, continuando con la línea desarrollada en el proyecto de Constitución, establece que las competencias atribuidas a la Unión abarcarán todos los ámbitos de la política exterior y todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo la definición progresiva de una política común de defensa que podría conducir, en última instancia y si así lo decidieran los Estados miembros, a una defensa común.

El hecho de que las capacidades militares de los Estados miembros y la visión de cada uno de ellos en cuanto a seguridad y defensa difieran de manera sustancial, explica que el Tratado, como ya lo hiciera el proyecto de Constitución, incluya disposiciones basadas en acuerdos flexibles y aceptables por todos los miembros de la Unión Europea, respetando sus orientaciones y compromisos políticos.

Sin embargo, las disposiciones del Tratado en materia de defensa se han visto reforzadas en gran medida. Por una parte, con disposiciones de aplicación general relativas a todos los Estados miembros y, por otra, como ya tendremos ocasión de ver con más detalle a lo largo del capítulo, con disposiciones particulares que permiten que un grupo de Estados avance más rápidamente que los demás en cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa,

De acuerdo con la opinión de numerosos expertos en la materia, se podría decir que el Tratado ofrece nuevas oportunidades a la hora de mejorar la coherencia, efectividad y visibilidad de la política europea, existiendo al mismo tiempo algunas cuestiones abiertas relativas a su aplicación. En este sentido, desde ciertos ámbitos comunitarios (1) se insiste en la

(1) *Briefing Paper DG External Policies of the Union: «The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP».*

importancia que, para la efectividad del Tratado, va a tener su aplicación, existiendo ciertas zonas grises que posiblemente van a requerir de futuras negociaciones entre los Estados miembros y las instituciones competentes a fin de evitar retrasos innecesarios.

Igualmente, otro de los temas a tener en cuenta en lo relativo a la posible problemática asociada a la aplicación del Tratado, es la todavía no muy clara división de competencias y responsabilidades entre las altas esferas comunitarias que compondrían la denominada por algunos autores como nueva *troika* comunitaria, compuesta por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el Alto Representante (AR) de la PESC de la Unión.

Principales novedades planteadas por el Tratado de Lisboa

Respecto del análisis de las novedades introducidas en el ámbito de la PESC y de la PESD, como ya se ha mencionado con anterioridad, prácticamente todas las previsiones contenidas en el proyecto nonato de Constitución Europea se han mantenido en el Tratado de Lisboa, si bien se han introducido novedades que conviene destacar por sus implicaciones tanto presentes como futuras.

En cuanto a esas novedades mencionadas, podemos empezar destacando la creación de la figura del AR de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC en sustitución del anterior concepto de ministro de la Unión de Asuntos Exteriores. Esta figura, que ahora cuenta además con el respaldo que supone la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) (2), tiene entre sus objetivos propiciar una mejor y mayor visibilidad y coordinación dentro de la Unión Europea, permitiendo de esta manera superar la lentitud impuesta por el procedimiento de toma de decisiones comunes en la Unión.

En este sentido y de acuerdo con lo recogido en el propio texto del Tratado:

«La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas» y todo

(2) De acuerdo con el artículo 13 *bis* del Tratado: «...el AR se apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior se establecerán mediante decisión del Consejo...».

ello por medio de la acción de «El Consejo y la Comisión, apoyados por el AR de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.»

Otras novedades a destacar son aquellas Declaraciones (3) en las que se pone de manifiesto que las nuevas previsiones, incluidas las relativas al EEAS, no afectarán a las responsabilidades actuales de los Estados miembros en el planeamiento y desempeño de sus políticas exteriores, así como a su representación ante terceros países y en organizaciones internacionales, llegando a explicitar:

«Que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo.»

En este mismo sentido y en relación a las posibles repercusiones que una profundización en la defensa europea podría llegar a tener sobre la actual relación transatlántica, el Tratado establece que la Alianza Atlántica seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva de los Estados miembros de la misma, de tal manera que los compromisos definidos en el Tratado en materia de seguridad y defensa se supeditan a los compromisos alcanzados en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). No cabe duda de que este planteamiento permite continuar afianzando la aventajada relación que existe en materia de seguridad y defensa entre los dos grandes poderes de occidente.

Si bien las novedades referidas a la figura del AR y a las responsabilidades de los Estados miembros pudieran parecer meramente conceptuales tomadas de forma individual, donde a un cambio simbólico de términos se le suma otro que no hace más que reiterar la situación normativa actual, tomadas en conjunto, podrían ser vistas como un intento de contener los posibles efectos derivados del doble sombrero de la figura del AR, manteniendo al mismo tiempo la separación que ha existido tradicionalmente entre los tres pilares que conforman la arquitectura de la Unión Europea, siendo el segundo de estos pilares el correspondiente a la PESC, caracterizado por la aplicación del sistema de funcionamiento institucional denominado intergubernamental.

Otro de los elementos que debe asimismo resaltarse y que tendrá sin duda fuertes implicaciones en el desarrollo de la PESD es el establecimiento de una nueva cláusula de solidaridad, de tal manera que la Unión

(3) Declaraciones 13 y 14 relativas a la PESC.

podrá movilizar todos los instrumentos a su alcance, incluyendo los militares, para proveer asistencia a otro Estado europeo en caso de ataque terrorista o desastre. Esta definición viene a institucionalizar el concepto de defensa colectiva, que hasta la fecha sólo encontraba encaje legal en el marco de la Alianza Atlántica.

Además, la PESD, como parte integrante de la PESC, deberá ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada tanto en medios civiles como militares, pudiendo hacer uso de los mismos en aquellas misiones que tengan por objeto, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Está previsto que estas misiones abarquen, además, las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Resulta interesante el hecho de que el Tratado mencione de forma explícita que todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su propio territorio figura 2, p. 266.

Dicha ampliación en el ámbito de actuación de la Unión dota a la misma de una mayor flexibilidad funcional adquiriendo nuevos roles de naturaleza civil que no hacen sino ampliar los objetivos de las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz, y dotar de legitimidad a aquellas misiones que, si bien ya estaban siendo desarrolladas por la Unión Europea, no se disponía de un mandato explícito para su desempeño, y todo ello sin generar nuevas obligaciones para los Estados miembros.

Entre los compromisos adquiridos por los Estados miembros, además de poner a disposición de la Unión las capacidades civiles y militares necesarias para avanzar en la consecución de una defensa común, figura el compromiso de trabajar en la mejora progresiva de sus respectivas capacidades militares.

Es en el ámbito de las capacidades militares, donde el Tratado de Lisboa, como ya hacía la nonata Constitución Europea, institucionaliza a la EDA como el organismo comunitario que debe velar por la generación de las

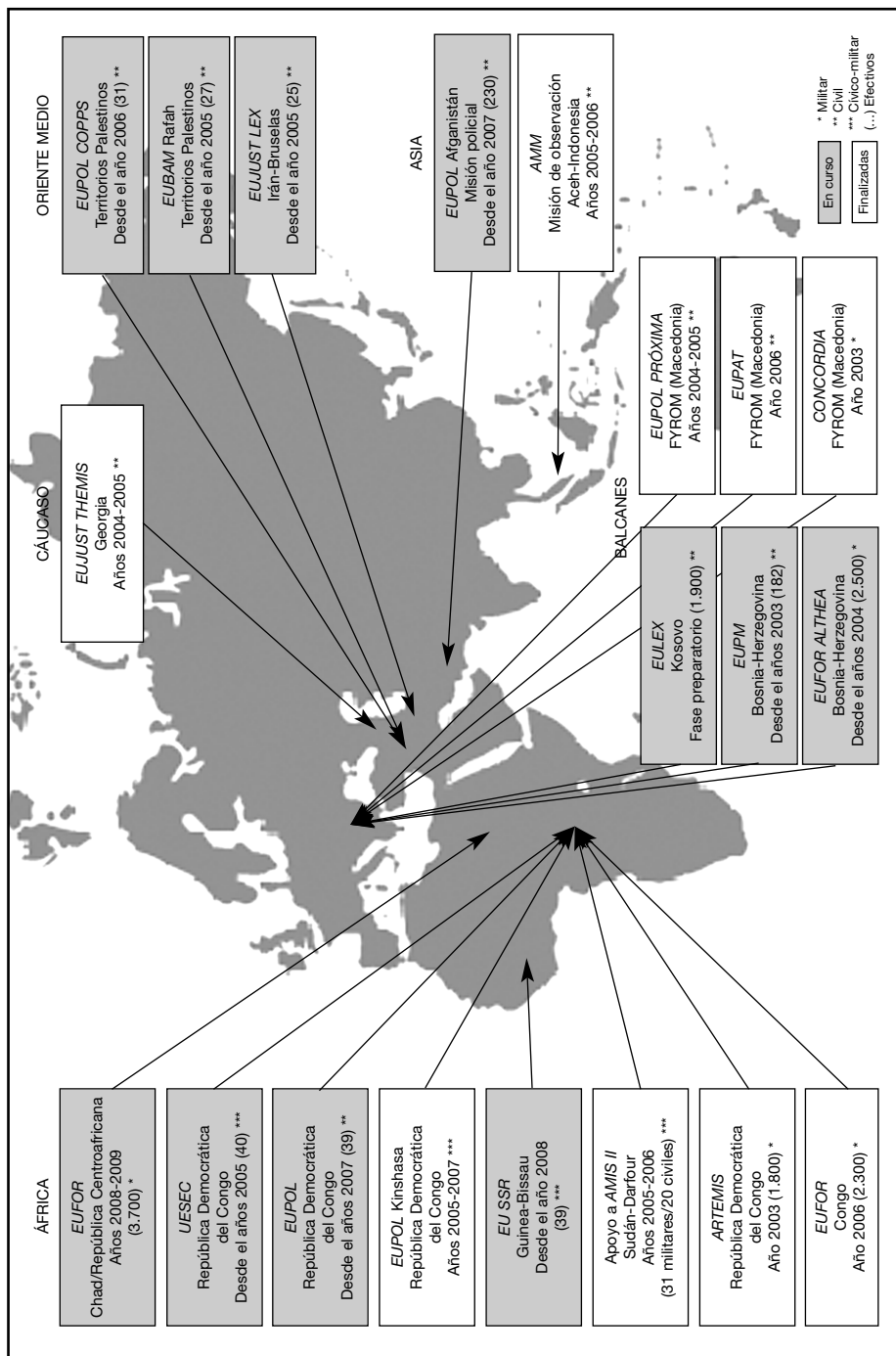


Figura 2.- Misiones y operaciones de la Unión Europea, junio de 2008.

capacidades militares necesarias para el cumplimiento de las misiones que el Tratado asigna a la Unión Europea, asociando la satisfacción de estas necesidades con el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB). Sin embargo, el Tratado parece dar un tratamiento distinto a la actuación de la Agencia en cuanto a la definición de los objetivos de capacidades militares, frente a aquellas actuaciones relativas al fortalecimiento de la EDTIB.

Respecto a la primera, los objetivos de capacidades militares, el Tratado limita el papel de la Agencia al asesoramiento y coordinación de los Estados miembros, sin funciones objetivas que siguen recayendo, en primer lugar, en dichos Estados miembros y, en segundo lugar, en el Consejo, de quien la propia Agencia depende.

Respecto a la segunda, el fortalecimiento de la EDTIB, el Tratado establece de forma explícita que la Agencia contribuya a:

«Definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base tecnológica e industrial del sector de la defensa.»

De la citada disposición se deduce que los Estados miembros han querido que la acción de la Agencia, en el ámbito industrial, se concentre en una labor de apoyo para identificar las medidas oportunas que refuercen la base tecnológica e industrial de Europa, y para aquellos casos en que los Estados miembros así lo consideren, encomendarle a la EDA la aplicación de dichas medidas.

Es necesario destacar que dichas competencias no se atribuyen de una forma genérica, de manera que se pudiera interpretar que la Agencia disponga de título universal para actuar en el ámbito industrial. Al contrario, el precepto enmarca estas competencias en el cuadro de la mejora de las capacidades militares y es desde esta perspectiva desde donde la Agencia debe enfocar su acción, sometida al Consejo.

No obstante lo anterior, parece adecuado resaltar que el Tratado viene a ser un reflejo de la tendencia europea de atribuir un papel más activo a la Agencia en el ámbito de las capacidades, y a través de éste en el ámbito industrial, completando por medio de su artículo 28 D (4) las misiones y cometidos que ya aparecían en la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la EDA (5).

(4) Véase anexo I, p. 269.

(5) Véase anexo II, p. 270.

Por otro lado, como ya se ha mencionado con anterioridad, el Tratado, a través de la figura de la Cooperación Estructurada Permanente, abre la puerta a la opción de que un grupo de países pueda decidir incrementar sus relaciones y cooperación, estableciendo en la práctica una Europa de diferentes velocidades para el desarrollo de la política de defensa europea.

El Protocolo (6) recogido en el Tratado establece que:

«Aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión, notificando su intención al Consejo y al AR de la Unión para Asuntos Exteriores y PESC.»

La posibilidad de establecer este mecanismo de cooperación está abierta a todos aquellos Estados miembros que se comprometan, de acuerdo con el artículo 1 del Protocolo, a acometer de una forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, así como a estar en condiciones de aportar (a más tardar en el año 2010) bien a título individual, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas.

Para cumplir con estos objetivos los Estados miembros se comprometen a cooperar en la consecución de los objetivos fijados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, a seguir avanzando en la armonización de las necesidades militares, a trabajar en la definición de unos objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas y a participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la EDA.

Es ésta una nueva oportunidad para dotar a la EDA de un mayor protagonismo y de nuevas responsabilidades, siendo designada como el órgano encargado de evaluar de forma periódica las contribuciones realizadas por los Estados miembros participantes.

Consideraciones finales

A modo de conclusión se puede decir que el Tratado de Lisboa ha supuesto un importante impulso para la consecución de la tan ansiada

(6) Véase anexo III, p. 273.

política común europea en las Áreas de Exteriores, Defensa y Seguridad, proporcionando el adecuado marco legal y político que haga posible la adopción, por parte de la Unión Europea, de un papel más activo y ambicioso en el contexto internacional.

Finalmente, apuntar que, si bien el Tratado ha significado un importante espaldarazo para la EDA en cuanto al reconocimiento y ampliación de sus cometidos y responsabilidades en el contexto de la PESD, de la misma manera, ese mismo Tratado confirma y fortalece el carácter estrictamente intergubernamental de la PESC y especialmente de la PESD.

Dicha afirmación encuentra fundamento en las Declaraciones adoptadas por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y, dentro del acta final, en la relativa a la PESC, en la que se recuerda que las disposiciones por las que se rige la PESD se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

Anexo I

*Tratado de Lisboa por el que se modifican
el Tratado de la Unión Europea
y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/c 306/01)*

ARTÍCULO 28 D

1. La EDA a que se refiere el apartado tercero del artículo 28 A estará bajo la autoridad del Consejo y tendrá como misión:
 - a) Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros.
 - b) Fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles.
 - c) Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de los programas de cooperación específicos.
 - d) Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y también planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas.

- e) Contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares
2. Podrán participar en la EDA todos los Estados miembros que lo deseen. El Consejo adoptará por mayoría cualificada una decisión en la que se determinará el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia. La decisión tendrá en cuenta el grado de participación efectiva en las actividades de la Agencia. Dentro de ésta se constituirán grupos específicos, formados por los Estados miembros que realicen proyectos conjuntos. La Agencia desempeñará sus funciones manteniéndose, en caso necesario, en contacto con la Comisión.

Anexo II

*Acción Común 2004/551/PESC del Consejo
de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la EDA (7)*

ARTÍCULO 2

MISIÓN

1. La Agencia tendrá como misión apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro.
2. La misión de la Agencia no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa.

ARTÍCULO 5

FUNCIONES Y COMETIDOS

1. En el desempeño de sus funciones y cometidos, la Agencia respetará las competencias de la Comunidad Europea y de las instituciones de la Unión Europea.
2. El desempeño de las funciones y cometidos de la Agencia no afectará a las competencias de los Estados miembros en asuntos de defensa.

(7) El texto íntegro de la *Council Joint Action* aparece publicada en la web de la EDA en la siguiente página: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf

3. Los principales ámbitos de trabajo de la Agencia serán los siguientes:
 - 3.1. Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, especialmente mediante:
 - 3.1.1. La determinación, en asociación con las instancias competentes del Consejo y recurriendo al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), de las futuras necesidades en capacidades de defensa de la Unión Europea en términos cuantitativos y cualitativos (tanto por lo que se refiere a las fuerzas como al equipo).
 - 3.1.2. La coordinación de la ejecución del Plan de Acción Europeo sobre las Capacidades (ECAP) y de cualquier plan que le suceda.
 - 3.1.3. El examen, apreciación y evaluación, en función de unos criterios que habrán de acordar los Estados miembros, de los compromisos de capacidades asumidos por los Estados miembros a través del proceso del ECAP y recurriendo al CDM.
 - 3.1.4. El fomento y la coordinación de la armonización de las necesidades militares.
 - 3.1.5. La determinación y la propuesta de actividades de colaboración en el ámbito operativo.
 - 3.1.6. La presentación de evaluaciones de las prioridades financieras en los ámbitos del desarrollo de capacidades y de la adquisición.
 - 3.2. Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento, especialmente mediante:
 - 3.2.1. El fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación a fin de dar respuesta a las necesidades de la PESD en materia de capacidades, tanto en su estado actual como en su evolución futura.
 - 3.2.2. Una labor de coordinación de programas existentes aplicados por los Estados miembros.
 - 3.2.3. La asunción, a petición de los Estados miembros, de la responsabilidad de la gestión de programas específicos (a través de la Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamento o, si procede, de otros sistemas de gestión de programas).
 - 3.2.4. La promoción de una contratación rentable y eficaz mediante la determinación y difusión de las mejores prácticas.

- 3.3. Fortalecimiento de la EDTIB y fomento de la creación de un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, especialmente mediante:
 - 3.3.1. El desarrollo de políticas y estrategias adecuadas, en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria.
 - 3.3.2. La prosecución del establecimiento y la armonización, a escala de la Unión Europea, de las normas y reglamentaciones pertinentes (en particular mediante la aplicación a escala de la Unión Europea de las normas pertinentes del Acuerdo-Marco y Carta de Intenciones).
- 3.4. Aumento de la eficacia de la I+T europea de defensa, especialmente mediante:
 - 3.4.1. El fomento, si procede en relación con las actividades de investigación de la Comunidad, de la investigación encaminada a dar respuesta a las futuras necesidades en capacidades de defensa y seguridad, reforzando de este modo el potencial industrial y tecnológico de Europa en este ámbito.
 - 3.4.2. El fomento de una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos, aprovechando la experiencia con los elementos pertinentes del Grupo de Armamento de la Europa Occidental y de la Organización de Armamento de la Europa Occidental.
 - 3.4.3. La coordinación y planificación de actividades conjuntas de investigación.
 - 3.4.4. La catalización de la I+T de defensa mediante estudios y proyectos.
 - 3.4.5. La gestión de los contratos de la I+T de defensa.
 - 3.4.6. La colaboración con la Comisión para conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación en materia de defensa y en materia civil o de seguridad.

Anexo III

Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 28 A del Tratado de la Unión Europea

ARTÍCULO 1

La cooperación estructurada permanente a que se refiere el apartado 6 del artículo 28 A del Tratado de la Unión Europea estará abierta a todos

los Estados miembros que se comprometan, desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

- a) A acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (denominada en lo sucesivo «la EDA»).
- b) A estar, a más tardar en el año 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 28 B del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días.

ARTÍCULO 2

Los Estados miembros que participen en la cooperación estructurada permanente se comprometerán, para realizar los objetivos contemplados en el artículo 1:

- a) A cooperar, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con miras a la realización de objetivos acordados relativos al nivel de gastos de inversión en materia de equipos de defensa, y a revisar periódicamente dichos objetivos en función del entorno de seguridad y de las responsabilidades internacionales de la Unión.
- b) A aproximar en la medida de lo posible sus instrumentos de defensa, en particular armonizando la determinación de las necesidades militares, poniendo en común y, en caso necesario, especializando sus medios y capacidades de defensa, y propiciando la cooperación en los ámbitos de la formación y la logística.
- c) A tomar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, en particular mediante la definición de los objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas, incluida la posible revisión de sus procedimientos decisorios nacionales.

- d) A cooperar para garantizar que toman las medidas necesarias para colmar, entre otras cosas mediante planteamientos multinacionales y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído en el marco de la OTAN, las insuficiencias que se observen en el marco del mecanismo de desarrollo de capacidades.
- e) A participar, en caso necesario, en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la EDA.

ARTÍCULO 3

La EDA contribuirá a la evaluación periódica de las contribuciones de los Estados miembros participantes en materia de capacidades, especialmente las contribuciones aportadas según los criterios que se establecerán, entre otros, con arreglo al artículo 2, y presentará informes al respecto al menos una vez por año. La evaluación podrá servir de base para las recomendaciones y decisiones del Consejo adoptadas de conformidad con el artículo 28 E del Tratado de la Unión Europea.

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

- AET: *Agency Establishment Team* (Equipo de Establecimiento de la Agencia).
- AFARMADE: Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (España).
- AFV: *Armoured Fighting Vehicle* (Vehículo Blindado de Combate).
- AHPG: *Ad Hoc Project Group* (Grupo de Proyecto *Ad Hoc*).
- AAR: Reabastecimiento en Vuelo.
- AMB: *Agency Management Board* (Junta de Gestión de la Agencia).
- ASD: *Aerospace and Defence Industries Association of Europe* (Asociación de Industrias Europeas Aeroespaciales y de Defensa).
- *Battlegroup*: Grupo de combate.
- BC: *Business Case* (Oportunidad de negocio).
- CAGRE: Congreso de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
- CapTech: *Capability Technologies* (Tecnologías basadas en Capacidades).
- CBRN: *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear* (Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear).
- CCDP: *Comprehensive Capability Development Plan* (Plan Integral de Desarrollo de Capacidades).
- CDM: *Capability Development Mechanism* (Mecanismo de Capacidades de Desarrollo).
- CDP: *Capability Development Plan* (Plan de Desarrollo de Capacidades).
- CE: Comisión Europea.
- CED: Comunidad Europea de Defensa.
- CEDS: *Combat Equipment for Dismounted Soldier* (Programa) (Equipo de combate para soldado a pie).
- CEN: Centro Europeo de Normalización.
- CEPA: *Common European Priority Areas* (Área Prioritaria Común Europea).
- CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España).
- CGE: *CapTech Governmental Expert* (Experto Gubernamental en Cap-Techs).
- CIFAS: Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (España).
- CIS: *Communication and Information System* (Sistema de Información y Telecomunicaciones).
- cMS: *Contributing Member State* (Estado Miembro contribuidor).
- CMUE: Comité Militar de la Unión Europea (EUMC).
- CMUE-WG/HTF: Grupo de Trabajo de Capacidades del CMUE.
- CNAD: *Conference of National Armament Directors* (Conferencia de Directores Nacionales de Armamento) (OTAN).
- CNC: *CapTech National Coordinator* (Coordinador Nacional de CapTechs).
- CnGE: *CapTech non-Governmental Expert* (Experto no Gubernamental de CapTechs).

- CoBPSC: *Code of Best Practices in the Supply Chain* (Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministros).
- COPS: Comité Político y de Seguridad (*Security and Policy Committee*).
- COREPER: Comité de Representantes Permanentes.
- CP: *Conflict Prevention* (Prevención de Conflictos).
- CSAR: Búsqueda y Salvamento de Combate.
- CSR: *Common Staff Requirements* (Requisitos Comunes de Estado Mayor).
- 21st CSS/CDS: *21st Century Sokfier Sokfor System/Common Equipment Dismounted System*.
- CST: *Common Staff Targets* (Objetivos Comunes de Estado Mayor).
- DGAM: Dirección General de Armamento y Material (España).
- DIGENPOL: Dirección General de Política de Defensa (España).
- DIVESPLA: División de Estrategia y Planes del EMACON (España).
- DNA: Directores Nacionales de Armamento.
- DRR: *Defence Requirement Review* (Denominación del Sistema de Planeamiento de Fuerzas de la OTAN).
- DTEB: *European Defence Test and Evaluation Base* (Base para Ensayo y Evaluación de la Defensa Europea).
- EAA: *European Armament Agency* (Agencia Europea de Armamento).
- EALEDE: Escuela de Altos Estudios de la Defensa (España).
- EBB: *Electronic Bulletin Board* (Foro Extranet de la Agencia-Boletín Electrónico de Anuncios).
- ECAP: *European Capability Action Plan* (Plan de Acción Europeo de Capacidades).
- EDA: *European Defence Agency* (Agencia Europea de Defensa).
- EDEM: *European Defence Equipment Market* (Mercado Europeo de Equipos de Defensa).
- EDRT: *European Defence R&T Strategy* (Estrategia de Defensa Europea de I+D).
- EDSIS: *European Defence Standardization Information System* (Sistema Europeo de Información de Normalización).
- EDTIB: *European Defence Technological and Industrial Base* (Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa).
- EEAS: *European External Action Service* (Servicio Europeo de Acción Exterior).
- EG: *Embryo Grouping* (Grupo Embrionario).
- EHDP: *European Handbook for Defence Procurement* (Manual Europeo para Adquisiciones de Defensa).
- EMACON: Estado Mayor Conjunto (España).
- EMAD: Estado Mayor de la Defensa (España).
- EMUE: Estado Mayor de la Unión Europea.

- EO: *Evacuation Operation* (Operación de Evacuación).
- ERG: *European Research Grouping* (Agrupación Europea de Investigación).
- ESFAS: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (España).
- ESM: *Environment Systems Modelling* (bloque de Capacidad CapTech).
- ESRP: *European Security and Research Programme* (Programa Europeo de Investigación y Seguridad).
- ESS: *European Security Strategy* (Estrategia Europea de Seguridad) (documento).
- EUCLID: *European Cooperation for the Long Term in Defence* (Cooperación Europea en Defensa a Largo Plazo).
- EUROPA: *European Understanding for Research Organization, Programmes and Activities* (Memorando Europeo de Entendimiento para la Organización de la Investigación, Programas y Actividades).
- EWG: *Executive Working Group* (Grupo de Trabajo Ejecutivo) (OTAN).
- FA: *Framework Agreement* (Acuerdo-Marco).
- FAS: *Future Air System* (Futuro Sistema Aéreo).
- FOC: *Full Operational Capability* (Capacidad Operativa Total).
- GAEO: Grupo de Armamentos de la Europa Occidental.
- GC: *General Conditions* (Condiciones Generales).
- GEIP: Grupo Europeo Independiente de Programas.
- GEM: *Guidance-Energy-Materials* (bloque de Capacidad CapTech).
- GRD: *Group of Research Directors* (Grupo de Directores de Investigación) (LoI/FA).
- HA: *Assistance Humanitarian Operation* (Operación de Ayuda Humanitaria).
- HFC: *Headline Force Catalogue* (Catálogo de Fuerzas del Objetivo Principal de Helsinki).
- HGC: *Headline Goal Catalogue* (Catálogo del Objetivo Principal de Helsinki).
- HHC: *Helsinki Force Catalogue* (Catálogo de Fuerza de Helsinki).
- HHG: *Helsinki Headline Goal* (Objetivo Principal de Helsinki).
- HLG: *Headline Goal* (Objetivo Principal).
- HQ: *Headquar* (Cuartel General).
- HPC: *Headline Progress Catalogue* (Catálogo de Progreso del Objetivo Principal de Helsinki).
- HTF: *Helsinki Headline Goal Task Force* (Task Force del Objetivo Principal de Helsinki).
- HTH: *Heavy Transport Helicopters*.
- I&M: Industria y Mercado (Dirección de).
- I+D: Investigación y Desarrollo.
- I+T: Investigación y Tecnología.
- IAP: *Information-Adquisition-Processing* (bloque de Capacidad CapTech).

- ICET: *Innovative Concepts and Emerging Technologies* (Conceptos Innovadores y Tecnologías Emergentes).
- IDT: *Integrated Development Team* (Equipo Integrado de Desarrollo).
- IOC: *Initial Operational Capability* (Capacidad Operativa Inicial).
- IPR: *Intellectual Property Right* (Derechos de Propiedad Intelectual/Industrial).
- IPT: *Integrated Project Team* (Equipo de Proyecto Integrado).
- IS: *International Staff* (Estado Mayor Internacional OTAN).
- ISR: Distancia de Seguridad para Identificación.
- IST: *Indicators and Strategic Targets* (Indicadores y Objetivos Estratégicos).
- ISTAR: *Intelligence, Surveillance, Targeting Acquisition and Reconnaissance* (Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento).
- JA: *Joint Action* (Acción Común).
- JEMAD: Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
- JIP: *Joint Investment Programme* (Programa de Inversión Conjunto).
- JIP-ICET: *Joint Investment Programme-Innovative Concept and Emerging Technologies*.
- JIP-FP: *Joint Investment Programme-Force Protection* (Programa Conjunto de Inversión-Protección de la Fuerza).
- KOR: *Key Operating Rules* (Reglas Operativas Claves).
- LoA: *Level of Ambition* (Nivel de Ambición).
- LoI: *Letter of Intent* (Carta de Intenciones).
- LTV: *Long Term Vision* (Visión a Largo Plazo).
- MARSUR: *Maritime Surveillance*.
- MoU: *Memorandum of Understanding* (Memorando de Entendimiento).
- MSG: *Material Standardization Group* (Grupo de Normalización del Material).
- MSH: *Material Standardization and Harmonization Team* (Equipo de Armonización y Normalización del Material).
- NBC: Protección Nuclear, Biológica y Química.
- NC3A: *NATO Consultation, Command and Control Agency* (Agencia OTAN de Consultas, Mando y Control).
- NEC: *Network Enabled Capabilities*.
- OAEO: Organización de Armamentos de la Europa Occidental.
- OCCAR: Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento.
- OMP: *Operating Management Procedures* (Procedimientos Operativos de Gestión).
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PA: *Programme Arrangement* (Acuerdo de Programa).
- PC: *Programme Committee* (Comité de Programa).
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.
- PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa.

- PfP: *Partnership for Peace* (Asociación para la Paz) (OTAN).
- PG: *Project Group* (Grupo de Proyecto).
- PMG: *Project Management Group* (Grupo de Gestión del Proyecto).
- pMS: *Participating Member State* (Estados Miembros participantes).
- PoC: *Point of Contact* (Punto de Contacto).
- PSC: *Permanent Structured Cooperation* (Cooperación Permanente Estructurada).
- PT: *Project Team* (Equipo de Proyecto).
- PYME: Pequeña y Mediana Empresa.
- R&T: *Research and Technology* (Investigación y Tecnología) (I+T).
- RC: *Requirement Catalogue* (Catálogo de Requisitos).
- SB: *Steering Board* (Junta Directiva).
- SDR: *Software Defined Raction*.
- SG/AR: Secretario General/Alto Representante.
- SGTF: *Subgroup on Test Facilities* (Subgrupo sobre Instalaciones de Ensayo).
- SME: *Small and Medium Enterprises*.
- sMS: *Subscribing Member State* (Estado Miembro suscriptor).
- SNE: *Seconded National Experts* (Experto Nacional Cedido).
- SOF: *Special Operations Force* (Fuerzas de Operaciones Especiales).
- Sol: *Security of Information* (Seguridad de la Información).
- SOPF: *Separation of Parties by Force* (Fuerza de Interposición).
- SoS: *Security of Supply* (Seguridad del Suministro).
- SR: *Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries* (Estabilización, Reconstrucción y Asesoramiento Militar a Terceros Países).
- T&E: *Test and Evaluation* (Ensayo y Evaluación).
- TA: *Temporary Agent* (Agente Temporal).
- TBMD: *Theatre Ballistic Missili Defense* (Defensa contra Misiles Balístico de Teatro).
- TCE: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- TDP: *Technology Demonstration Programme* (Programa de Demostración de Tecnología).
- TEAM: *Test and Evaluation Ad Hoc Management* (Gestión Ad Hoc de Ensayos y Evaluación).
- TFR: *Total Force Requirement* (Requisito Total de la Fuerza).
- TRL: *Technology Readiness Level* (Nivel de Preparación Tecnológica).
- UAS: *Unmanned Aerial Systems*.
- UAV: *Unmanned Aerial Vehicle* (Vehículo Aéreo no Tripulado).
- UCAV: *Unmanned Combat Aerial Vehicle* (Vehículos Aéreos de Combate no Tripulados).
- UEO: Unión Europea Occidental.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ANTONIO CIEZA GONZÁLEZ

*General de división (Reserva).
Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Aire.*

Secretario: D. ÁNGEL MARÍA RINCÓN LÓPEZ

*Coronel de Artillería del Ejército de Tierra (Reserva).
Diplomado de Estado Mayor. Profesor del CESEDEN.*

Vocales: D. ARTURO ALFONSO MEIRIÑO

*Coronel de Intendencia del Ejército del Aire.
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Magíster
en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid.
Adjunto al director de Industria y Mercado de Defensa (EDA).*

D. JOSÉ IGNACIO BARRASA MARTÍN

*Teniente coronel de Intendencia del Ejército del Aire.
Subdirección General de Relaciones Internacionales.
Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa.*

D. TOMÁS MARTÍNEZ PIQUER

*Doctor Ingeniero Industrial. Subdirección General de Tecnología y Centros.
Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa.*

D. FERNANDO RIERA BERENGUER

*Capitán de corbeta. División de Estrategia y Planes.
Estado Mayor Conjunto del Estado Mayor de la Defensa.*

D. ROBERTO L. YUSTOS CORDOBÉS

*Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense
de Madrid (especialidad de Economía Internacional y Desarrollo).
AFARMADE. Asuntos Europeos.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

The official launching of the European Defence Agency (EDA), on 12 July 2004, following the approval of the Joint Action 2004/551/CESP of the European Union Council, is one of the most important milestones in the context of the European politics achieved in the last decade.

During the period 1998-2008, the European Security and Defence Policy (ESDP) of the EU has become one of the most active, and fair to say, one of the most remarkable success stories of the Union. Since the Cologne Council in June 1999, when the new ESDP was launched, new institutions have been created: The Policy and Security Committee, the Military Committee and the Military Staff who sit in Brussels on a permanent basis are important examples. On the other hand the military forces of the European Union Member States, in multinational expeditionary forces, have since then been, involved in several military and police operations outside the borders of the Union. Last but not least, the European Security Strategy, the first common document dealing with security in the Union was approved by the Heads of State and governments in 2003. These are just a few of the many steps taken during this period, making a reality what was politically unthinkable at the time the ESDP was included in the first Treaty of the Union, The Treaty of Maastricht, back in 1992.

The EDA is still just a child of the ESDP which in turn is just an adolescent of the European Community when we compare it with the economic policy, the subject with which the whole idea of the European Union started back in 1957. But even in its three years of operation and as a consequence of its holistic approach to the defence issues, excluding the operations, the EDA has already been involved deeply in its different work strands not only to the Ministries of Defence structures of the participating

Member States (all of the European Union except Denmark), the «shareholders» of the Agency, but also to the Europe's defence industry, a critical actor in the defence arena. From the Defence Policy Directors to the National Armaments Directors of the Ministries of Defence and from the European and the national associations of defence industry to the European-based prime contractors and the small and medium enterprises related to defence, the EDA is viewed as a critical actor on the European defence scene when developing their strategies.

The Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) the Spanish Defence College, has considered, within the context of its different research initiatives, looking in depth at the EDA, its lengthy process of creation and its main lines of work. In the seven Chapters of the present monographic document, the authors –all of them with close relations with the different work strands of the Agency– analyze the developments and the important agreements reached by the Steering Board of the Agency in its short period of life.

This monographic publication of the CESEDEN is of great relevance as it constitutes the first integrated approach in Spanish dealing with the EDA's short history, mission and functionalities. In the seven Chapters of the book, all of these aspects are addressed. Chapter one analyzes the lengthy process for creating the EDA in the field of defence at European level as well as its structure and functions based on what it was agreed in its foundational charter. Chapters two to five scrutinize the details of the projects and initiatives in which each and every one of the four functional Directorates i.e. the Capabilities, Research and Technology, Armaments and Defence, Industry and Market Directorates have been involved in the last three years. They also address the strategies already in place that will have an impact in the short, medium and long term and that are becoming the core of the Agency's work for the future. In the Chapter six is exposed, in a shallow way, the vision on the EDA of the Spanish defence industry. Finally Chapter seven seeks to provide a vision of what could be the parameters within which, the Agency will have to perform in the future taking into account the «long» concept behind all of the strategies that have already become operational.

The European Defence Agency is already playing a role in European defence and it will become even more an important instrument of the ESDP. The EDA will have to face in the future a very challenging and comprehensive programme of work. The expectations on its results are great from anyone dealing with defence at governmental or defence industry level. The

Agency however is not an abstract entity as its success will depend crucially on the level of involvement of its participating Member States.

As stated by the Head of the Agency, Dr. Javier Solana, also the High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union:

«The need to bolster Europe's military capabilities to match our aspirations is more urgent than ever. And so, too, is the need for us to respond better to the challenges facing our defence industries. This Agency can make a huge difference.»

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	17
Los intentos al margen de la Comunidad Europea/Unión Europea	22
La EDA en el marco del desarrollo de la PESD	29
La EDA: las capacidades militares como objetivo	31
Los activos de la EDA	35
La EDA: un programa de trabajo en evolución	41
La EDA: un valor añadido en el desarrollo de la PESD	43
Anexo: <i>Cronología de la defensa en el seno de la Unión Europea</i>	45
<i>Capítulo segundo</i>	
EL DESARROLLO DE CAPACIDADES	61
La Dirección de Capacidades	63
Asuntos generales sobre Planeamiento de Fuerzas en la Unión Europea	64
— <i>Antecedentes</i>	64
— <i>Papel de la EDA dentro del segundo ciclo de Planeamiento de Fuerzas de la Unión Europea</i>	67
— <i>Del CDM pasando por el CCDP (Comprehensive Capability Development Plan) al CDP (Capability Development Plan)</i>	72

	<u>Página</u>
La estructura de la Dirección de Capacidades de la EDA	75
– <i>Antecedentes</i>	75
– <i>Concepto operativo, organización y funcionamiento</i>	75
– <i>Participación española en la Dirección de Capacidades</i>	79
La relación de la EDA con otras organizaciones del Consejo en temas de capacidades	81
El Plan de Desarrollo de Capacidades	82
El Grupo de Capacidades OTAN/Unión Europea	86
La duplicidad de capacidades OTAN/Unión Europea	87
Conclusiones	89
 <i>Capítulo tercero</i>	
INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA	91
Prólogo	93
Antecedentes: el GAEO y la OAEO	94
Investigación en defensa. Investigación tecnológica y desarrollo	95
Funciones y cometidos de la EDA en I+T	97
Marco de trabajo. Estructura	98
Concepto operativo en I+T	101
– <i>Orientación por capacidades (Capability Orientation)</i>	101
– <i>Gestión centralizada de redes de trabajo (Network Centric Management)</i>	102
– <i>Transparencia (Transparency Through Monitoring and Reporting)</i>	104
– <i>Aceptación de redes de trabajo y cooperación (Embracing Valuable Existing Co-operation and Networks)</i>	105
– <i>Interfase eficaz con la investigación civil y de uso dual (Effective Interface with dual-use and Civil Research)</i>	105
– <i>Implicación y participación de la industria (Involvement of Industry)</i>	106
– <i>La EDA como contratante de actividades de I+T (Using EDA Contracting Capacity for R&T)</i>	106
Forma de trabajo	107
CapTechs	111
– <i>Definición</i>	111
– <i>Estructura</i>	111
– <i>Composición</i>	111
Proceso de generación de proyectos de I+T	114

	<u>Página</u>
– <i>Procesos</i>	114
– <i>Categorías de proyectos</i>	115
– <i>Generación de proyectos</i>	116
Actividades de I+T desarrolladas por la EDA	117
– <i>Generalidades</i>	117
– <i>Líneas básicas de actuación</i>	119
– <i>Iniciativas más importantes</i>	120
Una pequeña aportación al futuro en I+T	129

Capítulo cuarto

LA COOPERACIÓN EN ARMAMENTO	131
Origen de la Seguridad y la Defensa en Europa	133
– <i>La Unión Europea Occidental (UEO) y la cooperación en armamento</i>	133
El GEIP	136
Nace la EAA	138
Concepto operativo de la Dirección de Armamentos	139
Área de armamento. Cometidos y organización	142
Lecciones aprendidas de la cooperación en armamento	143
¿Por qué las naciones participan en programas de armamento?	145
Desafíos en la cooperación en armamento	147
Recomendaciones para la cooperación en programas de armamento	155
Estrategia de la cooperación en armamento	160
– <i>Objetivo estratégico número 1</i>	161
– <i>Objetivo estratégico número 2</i>	161
– <i>Objetivo estratégico número 3</i>	162
Posibilidad de que la OCCAR sea la agencia de gestión que desarrolle los programas impulsados por la EDA	166
Racionalización de las actividades de los Centros de Ensayo y Experimentación	170
La normalización del material de defensa	172
Conclusiones	179

Capítulo quinto

EL MERCADO DE DEFENSA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA	181
--	-----

	<i>Página</i>
La fragmentación del mercado de defensa europeo: primer reto de la Dirección de Industria y Mercado (I&M)	185
El Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa ..	187
Otros aspectos asociados al mercado de defensa	191
El fortalecimiento de la EDTIB: segundo reto de la Dirección de I&M .	195
El modelo de la EDTIB	199
La estrategia de la EDTIB	200
– <i>Clarificación de prioridades</i>	201
– <i>Consolidación de la demanda</i>	202
– <i>Incremento de las inversiones</i>	202
– <i>Aseguramiento de la «seguridad del aprovisionamiento»</i>	203
– <i>Incremento de la libre competencia y de la cooperación</i>	203
Las hojas de ruta de la estrategia de la EDITB	203
Iniciativas complementarias en el seno de la Unión Europea	207
Mercado e industria de defensa: dos conceptos clave para el futuro de la EDA	210

Capítulo sexto

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA	213
Consideraciones iniciales	215
Iniciativas encaminadas a favorecer la creación de un mercado único europeo de defensa	216
Iniciativas dentro del ámbito comunitario	218
Participación en las iniciativas dentro del ámbito intergubernamental	226
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	236
Participación industrial en la estructura de CapTechs	239
Participación industrial en las actividades financiadas por la EDA ...	244
Participación industrial en los programas categoría A de la EDA	245
Participación industrial en los programas categoría B de la EDA	250
Cuadro resumen	253

Capítulo séptimo

EL FUTURO DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA	255
--	-----

	<u>Página</u>
Generalidades	257
Implicaciones del Tratado de Lisboa en el futuro de la EDA	262
– <i>Consideraciones generales</i>	262
– <i>Principales novedades planteadas por el Tratado de Lisboa</i>	263
Consideraciones finales	268
Anexo I: <i>Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01)</i>	269
Anexo II: <i>Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la EDA</i>	270
Anexo III: <i>Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente establecida por el artículo 28 A del Tratado de la Unión Europea</i>	273
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	275
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	281
ABSTRACT	283
ÍNDICE	287

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
 17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39.** V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de seguridad y defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la seguridad y la defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.

- 93.** La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
- 94.** Tecnología y Fuerzas Armadas.
- 95.** Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
- 96.** El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
- 97.** XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
- 98.** La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
- 99.** Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
- 100.** Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
- 101.** La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
- 102.** El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano.
- 103.** Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
- 104.** Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- 105.** La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
- 106.** De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

