

COOPERACIÓN EUROPEA EN DEFENSA: RETOS Y OPORTUNIDADES

ANTONIO FONFRÍA MESA

Universidad Complutense de Madrid

CARLOS CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL

Coronel de Infantería

Históricamente los países han venido desarrollando sus sistemas de armas de manera nacional, apoyándose en la industria doméstica y limitando la entrada de competidores en su mercado. Sin embargo, este proteccionismo parece tocar a su fin a través de la implicación de la UE en el planteamiento de una política de estímulo a la cooperación industrial en materia de defensa.

Materia que no había sido incluida hasta el momento dentro de las prioridades de la Unión pero que en los últimos años ha emergido como uno de los aspectos en los que se va a incidir de manera más intensa en los próximos años. De hecho, tal y como se expondrá detalladamente más adelante, hay ya todo un entramado de orientaciones de política industrial y de instrumentos para su desarrollo que se irán implementando en los próximos años.

En el siguiente epígrafe se tratará de aportar una visión actual de la situación de las empresas de defensa en la UE en términos comparativos. A continuación se pondrán de manifiesto algunos de los problemas que hasta ahora han mostrado los casos de cooperación industrial en defensa y, por tanto la necesidad de que se traten de paliar a través de la política industrial de defensa que plantea la UE y que se expondrá en el siguiente epígrafe. El artículo se cierra con unas conclusiones.

SITUACIÓN DE LAS EMPRESAS DE DEFENSA EN LA UE ▼

La industria de defensa en la UE se encuentra en una importante posición de desventaja frente a la industria de los EEUU. Son varios los motivos que conducen a esta afirmación. En primer lugar, la comparación entre una industria europea, a día de hoy inexistente, con la industria del país que más gasta, invierte y exporta del mundo en defensa, puede parecer desequilibrada. No obstante, en términos agregados, los países de la UE poseen un PIB superior al americano, pero gastan en defensa menos de la mitad de lo que gastan los EEUU, invierten en sistemas de armas una cuarta parte y las exportaciones de material de uso militar que realizan en conjunto les colocaría en el segundo lugar del mundo, a unos diez puntos porcentuales de los EEUU.

En segundo lugar, cada uno de los países europeos posee su propia industria de defensa que protege de la competencia externa a través del uso de distintos instrumentos, como el art. 346 del Tratado de

Funcionamiento de la UE (1). No obstante, la mayor parte de los países son altamente proteccionistas en este ámbito, salvo, lógicamente, los que no poseen una industria de defensa propia.

En términos empresariales, de las 100 mayores compañías de defensa del mundo los países de la UE cuentan con 23 firmas, siendo dos de ellas paneuropeas (Airbus y MBDA), mientras que los EEUU tiene en dicho ranking 47 empresas (2).

Por lo que respecta a la diversidad de sistemas de armas que poseen ambos socios y, tomando como referencia los países de la UE pertenecientes a la OTAN, éstos tienen 170 sistemas de armas diferentes, incluyendo tanto los aéreos, como los terrestres y marítimos, mientras que los EEUU únicamente trabajan con 30 sistemas. Esta situación muestra una diversidad y exceso de oferta, que son difíciles de justificar tanto desde una perspectiva económica unida a la eficiencia del gasto y la inversión, como desde un punto de vista agregado en la UE.

En este sentido, los problemas inherentes a la existencia de series de producción cortas y, por lo tanto elevados costes unitarios, conduce a costes de adquisición elevados en un contexto de presupuestos reducidos. Las economías de escala en la producción sólo es posible alcanzarlas tratando de incrementar la penetración en mercados foráneos a través de las exportaciones, lo cual implica la necesidad de competir entre los propios países europeos, más allá de competidores como los EEUU, Israel, Rusia o, cada vez de manera más acusada, algunos países emergentes.

La estrechez de los mercados de defensa nacionales unido a los incrementos de costes de los sistemas y a lo reducido de los presupuestos, indica la necesidad de realizar un giro en la orientación de la oferta y la demanda en el seno de la UE. Este giro se orientó desde su principio hacia la cooperación entre países para el desarrollo de algunos sistemas de armas de elevado coste y contenido tecnológico, cuyo desarrollo integral no es viable para la mayor parte de los países europeos. Así los consorcios industriales internacionales han buscado unir varios aspectos a fin de reducir estas debilidades.

Cabe destacar entre ellos la formación de una oferta homogénea y mayor a través de la venta de un mismo sistema a los países participantes en los consorcios y a terceros países. En segundo lugar y vinculada con la oferta, una demanda más amplia con las ventajas que de ello se deriva –más allá de cuestiones ligadas a la interoperabilidad de sistemas-, en términos de aprovechamiento de diversos tipo de economías, como las de escala, o los rendimientos que se obtienen a través de curvas de aprendizaje y estandarización de rutinas y modos de hacer coordinados internacionalmente.

A estos factores es necesario unir los que se refieren a la soberanía de los países con relación a sus industrias de defensa. Si se considera que la industria de defen-

sa es una parte estratégica de la propia defensa –a fin de obtener los recursos necesarios, la seguridad en el aprovisionamiento, las tecnologías críticas y poder tener cierto control sobre todo ello-, resulta básico mantener un núcleo empresarial adecuado. Para ello la UE ha puesto en marcha un conjunto de medidas encaminadas a fortalecer la cooperación industrial y eliminar el exceso de fragmentación en el ámbito de la defensa.

Dicha política posee sus antecedentes en el denominado «*pooling demand*», que hace unos años se puso en marcha al objeto de agregar demandas de los países europeos y mejorar la situación de la industria de defensa. Sin embargo el éxito fue muy reducido y no ha sido hasta que la Comisión Europea ha facilitado financiación para actividades de investigación, que las empresas se han visto forzadas a colaborar. Bien es cierto, que dicha colaboración ha venido dándose fundamentalmente en los sistemas aeronáuticos, como los aviones Eurofighter o el A400-M, con resultados dispares en términos de costes, generación de tecnología e industriales.

ALGUNOS CASOS DE COOPERACIÓN: PROBLEMAS PRINCIPALES ¶

La cooperación industrial en defensa en el seno europeo se puede centrar en los dos mayores programas que se han lanzado y, que a día de hoy, siguen vivos, tal y como se ha mencionado los programas del Eurofighter y el A400-M. Ambos liderados por el grupo Airbus. Las ventajas de este tipo de grandes programas son conocidas y han sido expuestas anteriormente, pero poseen también algunos inconvenientes que han de ser considerados a fin de que puedan corregirse a través de una política europea adecuada.

En primer lugar, la realización de un consorcio genera un monopolio de largo plazo, de manera que la traslación de costes al demandante, «*cost shifting*», es una práctica habitual (3). En este sentido, la falta de competencia genera un importante poder de mercado que afecta directamente a los presupuestos de defensa de los países. En definitiva, la cooperación resulta ser un arma de doble filo, ya que, si bien permite obtener unos sistemas que no suelen ser alcanzables por parte de un único país, su obtención se produce a un coste muy elevado.

En segundo lugar, debido a que cada consorcio se realiza de manera *ad hoc* en cada programa, no hay un modelo o sistema estandarizado para la creación y desarrollo de la cooperación lo cual conlleva incurrir en elevados costes de transacción de manera recurrente (4). Las curvas de aprendizaje, en este sentido, son limitadas y vuelven a incidir en los costes de adquisición.

Adicionalmente, el reparto de las cargas de trabajo por países –socios empresariales-, se realiza a partir de la regla del justo retorno, la cual implica que dependiendo de la demanda –del número de aviones, en este caso-, que realice cada país, tendrá un porcen-

taje en el consorcio (5). De esta manera los países que adquieran un mayor número de aviones tendrán un mayor poder en el consorcio, lo cual implica un mayor porcentaje de producción del total del sistema. La ineficiencia que genera esta forma de actuar es que se basa de forma muy parcial en las capacidades competitivas de las empresas que conforman el consorcio, y se pueden dar situaciones paradójicas (6). Este tipo de situaciones han de ser prevenidas por una política europea orientada a mejorar tanto la cooperación como la eficiencia en la misma.

En cuarto lugar, es relevante considerar el número de socios que se incorporan a un consorcio. La cuestión clave en este caso es relativa a los costes de transacción en los que se incurre, particularmente en aquellos derivados de la negociación de los distintos aspectos industriales, tecnológicos y comerciales. Así, un elevado número implica mayores costes, por lo que en cada consorcio habría que acercarse al número óptimo de participantes y elaborar normas de funcionamiento claras que no dilaten la entrega de los sistemas en el tiempo y provoque sobrecostes elevados.

Por último, la organización de las adquisiciones es uno de los aspectos más importantes ya que de ella depende gran parte de la eficiencia del sistema. En este sentido varios países de la UE realizan esta labor a través de la OCCAR, que posee experiencia en ello. La centralización de estas tareas beneficia al conjunto del sistema ya que la coordinación y las posibilidades de arrendamiento de los sistemas en función de la intensidad en su uso pueden aportar un extra de eficiencia tanto en el volumen de adquisiciones –y por lo tanto de producción–, como en el uso de los mismos.

POLÍTICAS DE IMPULSO A LA COOPERACIÓN: RESPUESTA DESDE LA UE ¶

En 2015 el gasto en defensa de los países de la Unión Europea era aproximadamente la mitad que el realizado por Estados Unidos. La inversión por soldado en Europa era aproximadamente de 28.000 euros por año, mientras que en Estados Unidos, con algo más de 110.000 dólares, casi se multiplicaba esa cifra por cuatro. Cuantitativamente desde diferentes ámbitos se ha venido incidiendo la necesidad de invertir más en defensa tanto a nivel individual por los estados miembros como a nivel global por parte de las instituciones europeas.

Pero además de un mayor esfuerzo en cantidad es preciso mejorar la calidad de las inversiones europeas en defensa de tal manera que se puedan coordinar los esfuerzos individuales. Una colaboración reforzada incide tanto en la mejora de la eficiencia, como en el impulso al desarrollo tecnológico e industrial o a la consecución de capacidades militares cooperativas con el consiguiente refuerzo de la interoperabilidad. Finalmente lo que se busca es dotar a Europa de una mayor autonomía estratégica en los ámbitos tecnológico, industrial y militar.

En los años de crisis los presupuestos de defensa de los países europeos se han visto reducidos en mayor o menor medida, sin que hayan aumentado las acciones cooperativas para paliar la carencia de recursos presupuestarios. Nos hemos movido en un ambiente general en el que hay proliferación de la amenaza a la vez que se reducen o se han reducido los recursos. Sin embargo, la crisis económica, junto con una situación geoestratégica de mayor inestabilidad y la amenaza de islamismo extremista golpeando el corazón de Europa, han servido para que la Comisión tome una mayor concienciación en relación con el impulso a la política de seguridad y defensa.

Por otro lado la crisis económica ha producido una cierta tendencia a la «nacionalización» de las adquisiciones de defensa en los estados miembros. Así aproximadamente un 80% de las compras públicas en Defensa se ejecuta sobre capacidades domésticas de cada estado. Las ineficiencias por falta de cooperación pueden llegar a alcanzar un volumen de entre 25 y 100 mil millones de euros anuales en el conjunto de los miembros de la UE (7).

Para paliar estas ineficiencias se está planteando la necesidad de actuar en tres ejes: reducir la dependencia tecnológica, eliminar duplicidades para generar economías de escala y potenciar la interoperabilidad.

El impulso a la política común de defensa se plantea, por otro lado, en el contexto de la relación con la Alianza Atlántica. Una cooperación necesaria para mantener el vínculo transatlántico y que ha cobrado mayor importancia como efecto del «brexit». En este aspecto las iniciativas alemana y británica de cooperación en defensa (8) plantean la necesidad de mejorar la cooperación en el ámbito OTAN a través del concepto de nación marco. Básicamente se plantea la actuación en los ámbitos operativo y de planeamiento de capacidades. En el primer caso se trata en resumen de determinar qué se puede hacer con los recursos disponibles. Es una visión quizás más pragmática con un horizonte a corto plazo y que es la aproximación que ofrecen los británicos. Por su parte, la idea alemana, quizás con un mayor nivel de ambición, presenta la necesidad de mutualizar capacidades con una visión a medio y largo plazo algo que ya están realizando con Holanda en materia de unidades acorazadas o con Francia en materia de aerotransporte.

Es en este horizonte donde se abren vías de colaboración con posibilidades de desarrollo tecnológico e industrial en áreas de colaboración específica como pueden ser apoyo logístico, mando y control, defensa contra misiles balísticos, o sistemas robóticos en general y drones en particular.

Por otra parte, la colaboración a nivel europeo se está debatiendo de cara al futuro desde tres puntos de vista: operativo, industrial y económico. Aspectos que no es fácil compaginar cuando se plantean actuaciones colaborativas y para los que habrá que buscar soluciones de compromiso. En Francia, por ejemplo, recientemente se ha apuntado la necesidad de limitar

TABLA 1
CONVOCATORIAS 2017 EDPR

TÍTULO	CONCIENCIACIÓN SITUACIONAL EN OPERACIONES NAVALES	PROTECCIÓN DE LA FUERZA Y SISTEMAS DE SOLDADO	EL CAMINO DE LA INVESTIGACIÓN DE DEFENSA EN EUROPA
CÓDIGO	PADR-US-01-2017	PADR-FPSS-01-2017	PADR-STF-01-2017
OBJETO	Mostrar las ventajas de los sistemas no tripulados para mejorar la conciencia situacional en operaciones navales operando con plataformas tripuladas.	Orientado a mejorar los sistemas de protección y los programas de combatiente individual, en: Arquitectura abierta de sistemas Protección balística y CBRN Camuflaje adaptable	Desarrollo de actividades de prospectiva tecnológica para la identificación de escenarios de posibles conflictos futuros que ayuden a la definición de los temas tecnológicos del programa de investigación (EDRP)
PRESUPUESTO	De 32 a 36 millones de euros para un solo proyecto. En 2017 se financió la propuesta principal con 15.5 millones. En anualidades posteriores se completará con proyectos de hasta 5 millones de euros cada uno de carácter modular.	Un total de 6,78 millones de euros que se aplicará en uno o varios proyectos	0,95 millones de euros para un solo proyecto
TIPO DE ACCION	Investigación.	Investigación.	Coordinación y apoyo
TRL OBJETIVO	6-7	Arquitectura abierta de sistemas TRL 2-3 Protección balística, CBRN y camuflaje adaptable TRL 4-5	
CONSORCIO	Al menos 5 entidades de 5 países diferentes.	Al menos 3 entidades de 3 países diferentes.	

Fuente: Elaboración propia

el número de socios en proyectos colaborativos para acortar los plazos de decisión y conseguir eficiencias aun reconociendo la necesidad de potenciar la cooperación para reducir la dependencia estratégica (9).

La reunión del Consejo de diciembre de 2013 es el punto de partida del camino recorrido en Europa en los últimos años. Bajo el título de «La Defensa Importa» en esa reunión se presentaron algunas conclusiones interesantes, fundamentalmente ligadas a tres líneas políticas prioritarias: incremento de la efectividad de la política común de seguridad y defensa, refuerzo de capacidades militares y potenciación de la industria europea.

Se aseguraba entonces que la primera de las líneas estaba lastrada por unos presupuestos restringidos por lo que se reclamaba un mayor esfuerzo si se quería que Europa jugase un papel relevante en la escena internacional.

En el ámbito de capacidades militares se establecieron como prioritarias la capacidad de reabastecimiento en vuelo, comunicaciones vía satélite y ciberseguridad. Pero lo que es más importante los jefes de Estado y de Gobierno aludieron a la necesidad de establecer incentivos a la cooperación para reforzar la capacidad militar combinada.

El ámbito industrial se abordó con una doble vertiente. En primer lugar por la necesidad de reforzar la base industrial y tecnológica con medidas de fomento de la investigación, certificación y estandarización de procedimientos, con especial atención al apoyo a PYMES.

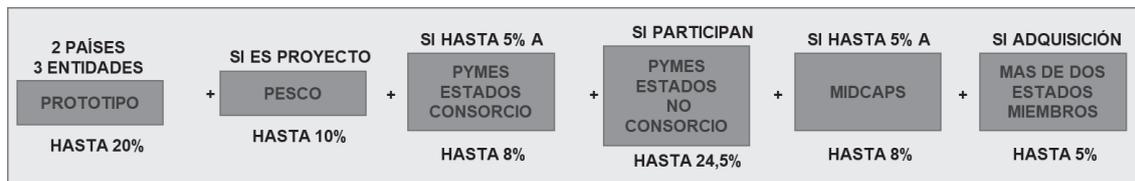
En segundo lugar, por la importancia de disponer de capacidades industriales para garantizar la seguridad de suministro de materiales estratégicos.

EL PLAN DE ACCIÓN EUROPEO DE LA DEFENSA ¶

La consecuencia práctica más importante de la nueva estrategia es la promulgación del plan de acción europeo de la defensa (EDAP - *European Defence Action Plan*). Se trata de una iniciativa de la Comisión Europea lanzada en noviembre de 2016 con la finalidad principal de potenciar el desarrollo de la base tecnológica e industrial europea (EDTIB - *European Defence Technology and Industrial Base*) de cara a mejorar su competitividad. Su desarrollo se basa en cuatro pilares:

- Fondo europeo de defensa (EDF - *European Defence Fund*). Para la financiación por parte de la Unión de proyectos de investigación en tecnologías y desarrollo de capacidades.
- Fomento de inversiones en cadenas de suministro. Para mejorar la competitividad del sector de defensa europeo a lo largo de toda la cadena de producción.
- Refuerzo del mercado único. Para potenciar la implantación de las reglas comunitarias al mercado de defensa.
- Refuerzo de políticas comunitarias. Con la idea de considerar el ámbito de la defensa en otras políticas transversales como el espacio, o ciberseguridad.

FIGURA 1
INGENIERÍA DE CONSORCIOS



Fuente: DGAM

Fondo europeo de defensa

El fondo europeo de defensa es el principal pilar del plan y se materializará a través de dos ventanas.

La primera ventana, para investigación en tecnologías, contempla una acción preparatoria, dotada con 90 millones de euros, que finaliza en 2019 para demostrar la viabilidad de un futuro Programa Europeo de Investigación en Defensa (EDRP – *European Defence Research Programme*).

Tras esta fase se lanzará el programa propiamente dicho entre 2021 y 2027 con una dotación inicial que asciende a un total de 3.500 millones de euros, a razón de 500 millones por año, procedentes de fondos de la UE. Este programa podría llegar a disponer de un total de financiación de hasta 4.100 M€. La financiación prevista contempla hasta el 100% de los costes directos y un 25% adicional de estos en concepto de ayuda. Las temáticas de investigación serán fijadas en cooperación entre las autoridades comunitarias y las de los estados miembros, con el apoyo de la EDA.

En 2016 se adjudicaron tres proyectos:

- Spider. Consorcio liderado por la tecnológica portuguesa Tekever e integrado por el Instituto de Telecomunicaciones de Portugal de Aveiro, el Instituto de Defensa búlgaro, y la empresa británica Aralia.
- Estandarización de RPAS integrado por los centros aeroespaciales holandés y alemán, la italiana Deep Blue y la consultoría británica Tony Henley.
- Euroswarm. Integrado por la Universidad de Cranfield, la agencia francesa Onera, la FOI sueca y la universidad griega de Patras.

Se han publicado convocatorias en 2017 (10) dotada con 25 millones de euros y 2018 (11) (ver tabla 1).

Con carácter general los consorcios industriales que se establezcan deben estar formados por un mínimo de entre 3 y 5 socios de diferentes estados miembros, con un adecuado equilibrio en cuanto a representación empresarial u otras instituciones, y pueden participar en ellos entidades de los diferentes ministerios de defensa. Con carácter previo al lanzamiento de las convocatorias se organizan eventos de identificación de socios o jornadas informativas específicas (12).

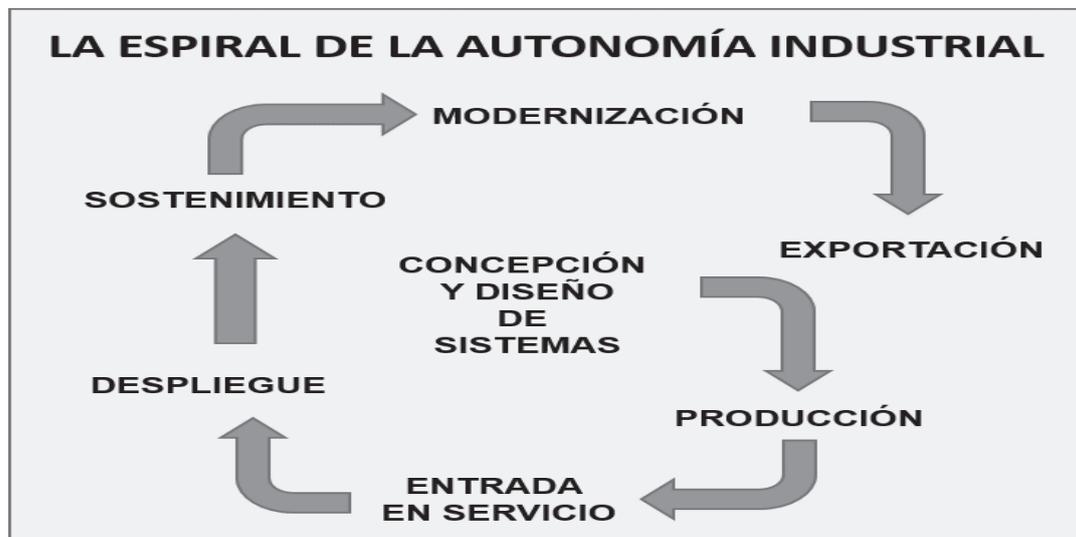
El desarrollo de capacidades es el objeto de la segunda ventana del plan. Igualmente contempla una fase para demostrar la viabilidad del futuro programa europeo de desarrollo de capacidades, que se materializará con el programa europeo de desarrollo industrial en materia de defensa (EDIDP - *European Defence Industrial Development Program*) para el que se destinan 500 millones de euros desde la UE (previsiblemente 245 millones en 2019 y 255 en 2020). El futuro programa europeo de desarrollo de capacidades de defensa estará dotado con 1000 millones de euros anuales entre 2021 y 2027. Un total de 7.000 millones de € que, según las últimas previsiones, podrían llegar a aumentarse hasta los 8.900 millones para todo el periodo.

La disponibilidad de estos fondos se asentará sobre la denominada «*financial toolbox*» que conformará un conjunto de instrumentos financieros a disposición de los estados miembros para facilitar la adquisición de capacidades de forma conjunta. La aportación de los fondos para la ventana de capacidades se realiza siguiendo un modelo de financiación mixto al que contribuyen tanto los presupuestos de los estados como el de la Unión. La idea inicial es que el presupuesto común contribuya en un 20% del total y el resto lo aporten los presupuestos nacionales (ver figura 1). Así el EDIDP cuando esté activado plenamente movilizará anualmente 1.000 millones de euros de presupuesto común y hasta 4.000 millones adicionales a aportar por las naciones. En ese caso a lo largo del periodo la cifra de inversiones esperada llegaría, al menos, a los 35.000 millones de euros.

Los mecanismos contemplados en el fondo europeo de defensa son una herramienta importante para la política industrial de la UE y en concreto para el impulso del sector industrial de defensa, puesto que pone a disposición de grandes empresas y PYMEs fondos comunitarios bajo las normas del mercado único.

En el marco de la EDIDP se puede obtener hasta un 20% de bonificación, en función del nivel de cooperación, para el desarrollo de prototipos. Se establece un sistema de bonificaciones por el cual este porcentaje puede llegar hasta el 65% con un 10% adicional si el proyecto se considera un proyecto PESCO. Los estudios (incluidos los de viabilidad), diseños, ensayos, calificaciones o certificaciones de productos relacionados con productos de defensa pueden llegar a obtener hasta un 100% de financiación.

FIGURA 2
LA ESPIRAL DE LA AUTONOMÍA INDUSTRIAL



Fuente: Elaboración propia

Para optar a financiación EDIDP se requiere el establecimiento de consorcios integrados por al menos tres entidades de como mínimo dos estados miembros. Las partes consorciadas no deben estar bajo control de la misma entidad ni tener relación de dependencia mutua. Los productos finales, cuya adquisición no está sujeta a financiación, deben obtenerse por al menos dos estados miembros.

La UE no reclamará derechos de propiedad intelectual sobre los proyectos que financie. La selección de la realizará la propia Comisión apoyada por un comité de expertos de las naciones y con participación de la EDA.

Durante el primer cuatrimestre de 2019 se tiene previsto realizar la llamada de propuestas y posteriormente tras un proceso de evaluación se realizará la selección y la firma de documentos contractuales.

Fondos estructurales

La emisión del EDAP abre además la posibilidad de financiar con fondos estructurales determinados proyectos de defensa (13). Los fondos pueden aplicarse a proyectos de carácter dual que deben estar vinculados a objetivos relacionados con los programas operativos nacionales o autonómicos en curso.

Los fondos europeos han sido tradicionalmente ajenos a proyectos de defensa, aunque en los últimos años para el ámbito de seguridad las instituciones europeas han sido algo más receptivas. El marco del EDAP plantea poner a disposición de proyectos para la defensa común los fondos estructurales y de inversión a través de las Estrategias Regionales de Especialización Inteligente (RIS3), el apoyo a través de los programas

COSME y ERASMUS para la formación específica en tecnologías de defensa, y el acceso a financiación del Banco Europeo de Inversiones para PYMEs y Mid-Caps o para el desarrollo de clústeres regionales a través de la Red Europea de Regiones relacionadas con la defensa (ENDR- *European Network of Defence Related Regions*).

Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones (EIB - *European Investment Bank*) que hasta hace solo unos años era reticente a financiar proyectos de defensa, está ahora considerando la posibilidad de abrir mecanismos financieros a los estados miembros o a industria privada. En este sentido desde la EDA se está solicitando la participación del EIB en el llamado *Cooperative financial Mechanism*.

Por su parte la Agencia ha lanzado en marzo de 2018 el llamado «*European Funding Gateway for Defence*» como herramienta de apoyo a la industria para orientarla en el acceso a las diferentes fuentes financieras, a saber:

- Fondos EDA para proyectos categoría A o B.
- Fondo europeo de defensa.
- Fondos estructurales incluyendo fondos FEDER y FSE.
- Banco europeo de inversiones
- Otros: Horizonte 2020, Erasmus, SESAR.

Según datos de la comisión europea en el programa 2007-2013 las administraciones españolas consiguieron gastar un 72,8% de los fondos estructurales (FEDER y FSE) que tenía disponibles. Una cifra que coloca a España 4 puntos por debajo de la media comunitaria que se sitúa el 76,7% de ejecución.

En el periodo 2013-2017, cuya ejecución se prorroga hasta 2020, el porcentaje de ejecución español a 31 de diciembre de 2017 apenas llegaba al 20%.

Las estrategias industriales y de tecnología e innovación para la defensa del Ministerio de Defensa, señalan la importancia de aprovechar esta fuente de financiación.

Siguiendo las premisas de ambos documentos desde el Ministerio de Defensa se han iniciado acciones para presentar proyectos derivados de necesidades de defensa y que sean susceptibles de financiar con fondos FEDER disponibles durante el periodo actual. Igualmente se plantea la necesidad de iniciar negociaciones para que el Ministerio de Defensa reciba un paquete de fondos específico durante el periodo 2021-2027.

Impulso de las cadenas de suministro

Con el objetivo de reforzar la autonomía estratégica el desarrollo tecnológico y de capacidades se requiere un soporte industrial adecuado que vaya desde los suministradores de primer nivel y alcance hasta los escalones más bajos de toda la cadena de suministro (ver figura 2). Para ello es preciso reforzar el tejido industrial de suministradores de segundo y tercer nivel con especial énfasis en PYMEs y actividades de emprendimiento.

La principal idea es que las inversiones deben calar a lo largo de toda la cadena de valor. Las aportaciones de PYMEs y *MidCaps* son no sólo útiles sino imprescindibles a lo largo de toda la denominada espiral de autonomía desde el concepto inicial del sistema hasta las fases finales.

Mercado único de defensa

Siguiendo un camino iniciado hace años, a paso lento pero firme, la Unión contempla dentro del plan la necesidad de extender los principios del mercado único también al ámbito de la defensa de tal manera que la cooperación se vea facilitada por la reducción de barreras domésticas a la libre competencia (14).

Las instituciones comunitarias iniciaron ya hace algunos años el estudio e implantación de un plan de aplicación de las directivas de adquisiciones limitando las exenciones, y eliminar las compensaciones industriales. La preocupación en las instituciones comunitarias deriva del hecho de que más de dos tercios de las contrataciones de equipos de defensa por parte de los estados miembros se realiza con proveedores nacionales haciendo un uso excesivo del artículo 346 del TFUE.

De esa manera la Directiva 2009/81 (15) ya dio un paso adelante para limitar las exenciones a las reglas del mercado único por razones de seguridad. Por su parte el Tribunal de Justicia de la UE en sentencia de 7 de junio de 2012 resolvió que no es posible restringir la competencia aplicando sistemáticamente el artículo

346 del Tratado. Posteriormente la Directiva 2014/24 (16) sobre contratación pública contemplaba la aplicación de las reglas generales también a los sectores de seguridad y defensa. Finalmente el reglamento 2017/2367 (17) de 18 de diciembre de 2017 ha dado un paso más para el control comunitario a la aplicación que realizan los estados miembros de las normas de contratación en el sector de la defensa.

Así la UE está compaginando una mayor facilidad para el acceso a fondos comunitarios para proyectos de defensa con un mayor control reduciendo la aplicación de criterios nacionales en beneficio de proyectos cooperativos.

Desarrollo de la PESCO

Por acuerdo de consejo de ministros de 10 de noviembre de 2017 se autorizó la participación de España en el lanzamiento de la cooperación estructurada permanente (PESCO) de la Unión Europea, del que forman parte todos los países de la UE-27 excepto Dinamarca y Malta. El documento se firmó el 11 de diciembre de 2017 en reunión del Consejo.

Esta idea, planteada en el Tratado de la Unión Europea, se recuperó en la cumbre de Bratislava de septiembre de 2016 cuando se acordó incluir la Defensa común como uno de los ejes vertebradores del proyecto europeo. Tras la reunión del consejo de junio de 2017 los principios del desarrollo de la PESCO quedaron establecidos en una carta remitida el 21 de julio de 2017 por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia e Italia, al resto de los países miembros y a la alta representante para política de seguridad y defensa. Para el desarrollo de esta política los países se comprometen entre otras cosas a:

- Incrementar los presupuestos de defensa
- Alcanzar un 20% del gasto total en defensa en inversiones reales en equipamiento.
- Potenciar el desarrollo de proyectos colaborativos
- Incrementar el porcentaje de inversión en I+D hasta alcanzar un 2% del total del presupuesto de defensa.
- Revisar periódicamente el cumplimiento de estos compromisos.
- Impulsar el desarrollo de capacidades militares en el marco de la Revisión Coordinada (CARD – *Coordinated Annual Review on Defence*) y garantizar su disponibilidad.
- Armonizar requisitos operativos.
- Fomentar el uso cooperativo de capacidades existentes.

Estos objetivos están en línea de lo acordado por los países miembros de la Alianza Atlántica en la cumbre de Gales de septiembre de 2014 que en definitiva

planteaba el compromiso de los miembros en alcanzar un presupuesto de defensa equivalente al 2% de sus PIB nacionales en el plazo de una década (2024) y que al menos un 20% se dedicasen a inversiones en equipamiento principal incluyendo inversiones en desarrollo tecnológico (18). En este ámbito la alianza solicitó en junio de 2017 información detallada sobre la previsión de cumplimiento de los objetivos. La contes-tación española preveía una inversión en defensa de 18.000 M€ en 2024 (19).

En este marco la EDA impulsará los proyectos que entren dentro del área de desarrollo de capacidades y el EUMS por su parte aquellos que mejoren las capacidades ya disponibles u otras que no se refieran a la entrada en servicio de nuevos materiales principales. La OCCAR se convierte en el organismo privilegiado para la gestión de proyectos comunes como elementos esenciales para mejorar las capacidades y potenciar el desarrollo industrial.

El Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión celebrado el 15 de mayo de 2018 aprobó los 17 primeros proyectos de colaboración en el ámbito de la PESCO y su calendario de implantación. Dentro de ellos España liderará el proyecto de Mando y control (ESC2 initiative – European Strategic Command and Control) y participará en otros 11. En el proyecto ESC2 participarán Francia, Alemania, Italia y España con un 20% cada uno y Portugal y Luxemburgo con un 10% cada. Está negociándose la participación de otros países, por ejemplo Estonia.

CONCLUSIONES ↓

En este trabajo se ha tratado de exponer tanto la situación de la industria europea de defensa, como los problemas que hasta ahora han mostrado algunos casos de cooperación industrial para la fabricación de sistemas de armas, así como las nuevas líneas estratégicas y su desarrollo por parte de la UE.

La política que se comienza a aplicar tiene por objeto estimular la cooperación empresarial entre países a fin de lograr una mayor competencia en el mercado. Sin embargo, cabe preguntarse qué efectos tendrá en un país de tamaño medio como España.

En este sentido, parece prioritario realizar profundas modificaciones en la orientación de la política industrial de defensa que se lleva a cabo en la actualidad. Por una parte, sería necesario definir el papel que la industria española puede jugar en el nuevo contexto, lo cual requiere de una estrategia a medio y largo plazo. Esta estrategia debería contener tres líneas de actuación –entre otras-, que guíen el conjunto. La primera de ellas se refiere a la posición de la industria en el nuevo contexto europeo, en otras palabras, qué papel se pretende jugar y en qué ámbitos industriales. La posición actual de la industria española hace que tenga importantes debilidades ya que como industria nacional se encuentra en una situación intermedia con relación a las de otros países y, por otro lado, su

participación en los actuales consorcios europeos es minoritaria y el grado de penetración de capital extranjero en empresas relevantes del sector limita el margen de maniobra como país.

En segundo lugar, sería necesario definir de manera acotada –y menos amplia que la actual-, las tecnologías en las que se pretende ser líder y apostar por ellas de manera decidida apoyando centros de investigación de excelencia y creando nichos de productos asociados a dichas tecnologías. Y, en tercer lugar proponer y liderar iniciativas tecnológicas y de colaboración industrial que impliquen un nivel de presencia elevado de la industria española en los distintos consorcios que puedan crearse.

En definitiva, se trata de pasar de una política industrial de defensa en la que lo nacional es el foco de la misma, a otra en la cual es necesario ampliar la perspectiva y el prisma europeo se convierte en la prioridad, en el nuevo campo de juego, que implica nuevos y profundos retos y amplias oportunidades si se saben aprovechar en términos industriales y si se acompaña presupuestariamente de los recursos necesarios.

NOTAS ↓

- [1] Es importante señalar que los productos sujetos a este artículo datan de un acuerdo del año 1958.
- [2] Véase SIPRI (2018). Los datos se refieren a 2017.
- [3] Véase Rogerson (1992).
- [4] Este aspecto es fundamental ya que vincula los costes con los beneficios de las empresas. Véase Fonfría y Correa-Burrows (2010).
- [5] Véase Arnold (2013).
- [6] Un ejemplo referido al avión EF 2000 sería la construcción de un ala en España y de la otra en Italia.
- [7] Ministerio de Defensa. EDAP. El plan de acción europeo de la defensa. Noviembre 2017. Pág. 5. Disponible en www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf
- [8] Pontijas Calderón, Jose Luis. Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa. IEEE documento de opinión 57/2018. Disponible en línea en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO57-2018_Defensa_EU_Alemania-UK_JLPontijas.pdf
- [9] La coopération européenne en matière d'armement. Un renforcement nécessaire soumis à des conditions exigeantes. Cour des Comptes. Avril 2018. Disponible en línea en: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/20180417-rapport-cooperation-europeenne-armement.pdf>
- [10] https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/other/pppa/wp-call/pa-call-document-padr-fss-17-call-text_en.pdf
- [11] http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/other_eu_prog/other/pppa/wp-call/pa-call-document-padr-fss-18-call-text_en.pdf
- [12] Para más información sobre la formación de consorcios ver la guía elaborada por la Dirección General de Armamento y Material y TEDAE disponible en línea en https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf

- [13] COM (2016) 950 final. Strengthening the support of EU funds to investment in defense. Bruselas, 30 de noviembre de 2016. Disponible en línea en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-950-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
- [14] Sobre este aspecto ver «La contratación y el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», CESEDEN, Documento de trabajo 02/2017, marzo de 2017. Disponible en línea en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-trabajo/2017/DIEEET02-2017.html>
- [15] Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE. Disponible en línea en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3f07e0e2-1a51-4c78-86ce-55149f624c26/language-es>
- [16] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Disponible en línea en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32014L0024>
- [17] Reglamento (UE) 2017/2367 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2017, que modifica la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los umbrales de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos. Disponible en línea en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/610411-regl-2017-2367-ue-de-18-dic-modifica-la-directiva-2009-81-ce-del-parlamento.html
- [18] North Atlantic Treaty Organization. Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. Press Release (2014) 120. Issued on 05 SEP 2014. Disponible en línea en: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm
- [19] «España plantea a la OTAN aumentar un 80% su gasto en defensa para 2024» Infodefensa.com, 4 de enero de 2018. Disponible en línea en: <http://www.infodefensa.com/es/2018/01/04/noticia-espana-plan-tea-aumentar-gasto-defensa.html>
- files/2018-04/20180417-rapport-cooperation-europeenne-armement.pdf
- European Union Global Strategy (EUGS). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponible en línea en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf
- Fonfría, A. y Correa-Burrows, P. (2010) «Effects of military spending on the profitability of Spanish defence contractors». *Defence and Peace Economics*, vol. 21, nº 2, pp. 177-192.
- Ministerio de Defensa. EDAP. El plan de acción europeo de la defensa. Noviembre 2017. Disponible en línea en: www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-paginas-pdf.pdf
- North Atlantic Treaty Organization. Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. Press Release (2014) 120. Issued on 05 SEP 2014. Disponible en línea en: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm
- Pontijas Calderón, Jose Luis. *Las iniciativas británica y alemana de cooperación en defensa*. IEEE documento de opinión 57/2018. Disponible en línea en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO57-2018_Defensa_EU_Alemania-UK_JLPontijas.pdf
- Rogerson, W. P. (1992) «Overhead allocation and incentives for cost minimization in defense procurement», *The Accounting Review*, nº 67, pp. 671-690.
- VVAA. *La contratación y el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. CESEDEN, Documento de trabajo 02/2017, marzo de 2017. Disponible en línea en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-trabajo/2017/DIEEET02-2017.html>

REFERENCIAS ↓

Arnold, S.A. y Harmon, B.R. (2013) «The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies». *Institute for Defense Analyses*. Documento NS D-4893.

COM (2016) 950 Final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. Bruselas 30 de noviembre de 2016. Disponible en línea en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-950-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Cour des comptes. *La coopération européenne en matière d'armement. Un renforcement nécessaire soumis à des conditions exigeantes*. Avril 2018. Disponible en línea en: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/>