

Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y el desarrollo de las capacidades militares de la UE

Carlos Martí Sempere | Licenciado en informática y económicas y doctor en Seguridad Internacional, trabaja en el sector industrial de Defensa desde 1986 y colabora en las actividades académicas del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Tema

La Comisión va a contribuir con fondos comunes de la UE a la investigación y el desarrollo de capacidades de defensa, lo que va a tener un fuerte impacto en la base tecnológica e industrial de cada Estado miembro, el mercado europeo de defensa y, en última instancia, sobre la forma de obtener estos medios y capacidades.

Resumen

La elección de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea en 2014 ha marcado una nueva agenda política entre cuyas prioridades figura una Europa más fuerte, como refleja su declaración ante el Parlamento Europeo el 22 de octubre de 2014. En ella destacó las posibilidades del Tratado de Lisboa para poner en común las capacidades de defensa de los Estados miembros que lo deseen a través de una Cooperación Estructura Permanente y la necesidad de aumentar las sinergias en las adquisiciones de defensa, evitando la duplicación de programas nacionales con un fin similar.

Para contribuir a esos objetivos, y en paralelo a la aprobación e implementación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, la Comisión ha puesto en marcha un conjunto de medidas para impulsar la investigación y el desarrollo de las capacidades militares y fomentar la base industrial y tecnológica de la defensa europea. El Plan de Acción de la Defensa Europea (EDAP en sus siglas inglesas) incluye un Fondo de Defensa (EDF), una Acción Preparatoria para Investigación en Defensa (PADR) y un Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa (EDIDP). Este análisis estudia las iniciativas señaladas y su impacto potencial sobre la forma en que los Estados y las industrias planifican y adquieren sus capacidades militares, aportando algunas sugerencias para la transición hacia el nuevo modelo de gestión que se está articulando en la UE.

Análisis

Estado actual de la Política Común en Seguridad y Defensa (PCSD)

La PCSD es todavía un edificio en construcción, a pesar de los importantes pasos que se han dado. Su lenta consolidación se debe fundamentalmente a la dificultad de alcanzar el consenso en una materia especialmente sensible para los Estados

miembros, ya que la defensa ha sido siempre parte esencial de su soberanía, por lo que su cesión a un órgano supranacional les resulta especialmente costosa. Sin capacidades propias, la UE depende de las capacidades proporcionadas voluntariamente por dichos Estados, lo que resulta especialmente disfuncional al reducir la rapidez de las intervenciones mientras se negocian los costes y contribuciones de fuerzas.

La defensa ha estado excluida de los mecanismos europeos que permitían agrupar a los países que querían progresar más deprisa en alguna política concreta, como la cooperación reforzada aprobada en el Tratado de Ámsterdam para políticas distintas de la de defensa. Esta tuvo que esperar hasta el Tratado de la UE aprobado en Lisboa para poder desarrollar ese tipo de cooperación reforzada e, incluso, una modalidad más avanzada, la denominada Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), especialmente diseñada para el ámbito de la defensa. Sin embargo, ninguna de las dos formas de cooperación se ha materializado desde entonces por diversos motivos asociados a la crisis económica, la situación estratégica o las divergencias sobre la política de defensa entre los Estados miembros.

La situación comenzó a cambiar tras el referéndum para la salida del Reino Unido de la UE, unido a las reticencias del presidente Trump sobre los compromisos transatlánticos, la proliferación de crisis en la periferia este y sur, y las crisis migratoria y de seguridad tras los atentados registrados en territorio europeo. Todos esos acontecimientos se superpusieron a la elaboración de una Estrategia Global de la UE para una Política Exterior y de Seguridad en 2016, cuyo subtítulo “Una visión compartida y una acción común para una Europa más fuerte” es especialmente clarificador sobre su objetivo final.

La coincidencia de los acontecimientos anteriores facilitó tanto la aprobación como la implementación posterior de la mencionada Estrategia y, en noviembre de 2016, la Comisión presentó un Plan de Acción para la Defensa Europea que permitía destinar fondos comunes a la financiación de programas de investigación y de capacidades. El Fondo Europeo de Defensa se concretó en junio de 2017, cuando la Comisión integró su apoyo al sector industrial dentro de una visión de la defensa europea en la que la Política de Seguridad y Defensa Común atravesaba tres escenarios de evolución hasta 2025 que partían de la coordinación actual para avanzar hacia la cooperación mediante las medidas acordadas y posibilitar, en última instancia, la integración.¹

La Cooperación Estructurada Permanente

Aunque el art. 42.6 del Tratado de la UE permite a un grupo de países elevar su cooperación al nivel más exigente, sólo ha sido posible activar ese artículo a partir de las circunstancias mencionadas. Aprovechando esta oportunidad, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker consideró, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2016, que había llegado el momento de poner en marcha ese tipo de cooperación. El artículo 2 del Protocolo número 10 del Tratado de Lisboa detalla las áreas sobre las que debe basarse esta Cooperación Estructurada Permanente, a saber: (a) cooperar para lograr el nivel de inversiones en equipos de defensa fijado como objetivo; (b)

¹ Comisión Europea (2017), *Reflection paper on the future of European Defence 2025*, 7/VI/2017.

compartir y, en su caso, especializar los medios y capacidades; (c) tomar medidas concretas para mejorar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despliegue de las fuerzas; (d) trabajar conjuntamente para reducir las carencias encontradas en el mecanismo de desarrollo de capacidades; y (e) tomar parte en el desarrollo de los programas de equipamiento europeos en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

Su finalidad es conseguir de forma voluntaria un compromiso mayor y vinculante entre los Estados miembros para afrontar las misiones más severas, aportando unas capacidades militares con unos criterios más exigentes. La Cooperación se desarrollaría mediante una lista de objetivos y compromisos comunes para cubrir el nivel de ambición establecido en la Estrategia Global, favoreciendo así la autonomía estratégica de la UE. En este marco, el Estado Mayor de la UE se encargaría de la evaluación de los proyectos operativos, mientras que la Agencia Europea de Defensa lo haría con el desarrollo de las capacidades, apoyados en una Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en sus siglas inglesas) y el mencionado Fondo Europeo de Defensa que se describe a continuación. El desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente se lidera por Francia, Alemania, Italia y España y se prevé su lanzamiento para finales de 2017 o principios de 2018.²

El Plan de Acción Europeo en Defensa

La Comisión presentó el Plan, anteriormente citado, al Consejo en noviembre de 2016, siendo acogido favorablemente, y se le invitó a que presentará una propuesta más detallada en el primer semestre de 2017. Su principal objetivo es incentivar la cooperación en la medida que cofinancia los costes crecientes de la investigación, el desarrollo y las adquisiciones en defensa que hacen muy difícil afrontarlos nacionalmente. Además, las economías de escala de estos proyectos conjuntos favorecerían la demanda final de capacidades de defensa, la estandarización e interoperabilidad de los equipos comunes a varios Estados miembros y su uso compartido (*pooling and sharing*).

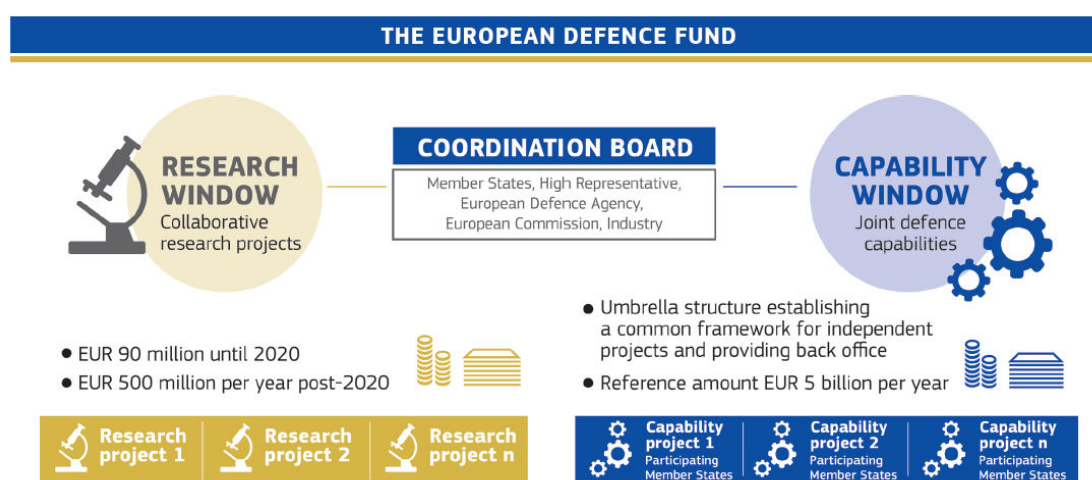
La Comisión trata de mantener la competitividad de la base industrial y tecnológica de la defensa europea, al amparo del artículo 173 del Tratado, conteniendo la caída de demanda interna y haciendo frente a la creciente competencia internacional. Para eso extiende su apoyo a las fases clave del ciclo de producción de los sistemas y equipos de defensa, es decir, la investigación, el desarrollo de prototipos y medios para su fabricación. Para ello se proponen dos estructuras de financiación que se visualizan en la Figura 1:

- a) De investigación, por la que se ofrecerá financiación directa para la investigación en defensa y en productos y tecnologías innovadoras con el presupuesto de la Unión y que seguirá la línea trazada en la actual Acción Preparatoria de Investigación en Defensa.

² Véanse las propuestas de estos cuatro países en “On the necessary commitments and elements for an inclusive and ambitious PESCO”, 20/VII/2017.

- b) De desarrollo y adquisición, en la que la Unión ofrecerá cofinanciación con el presupuesto comunitario para el desarrollo y adquisición conjunta de capacidades de defensa con el fin de incentivar la cooperación y potenciar la financiación nacional en esta materia.

Figura 1. El Fondo de Defensa Europeo: las “ventanillas” de investigación y desarrollo



Fuente: Comisión Europea.

La primera línea de investigación estará relacionada fundamentalmente con proyectos de investigación y tecnología (R&T), que buscan aumentar el nivel de disponibilidad de las tecnologías que se precisan para la obtención de capacidades militares. Cuentan con 90 millones de euros aprobados hasta 2020 y previsiones de 500 millones anuales en el futuro Marco Financiero Plurianual. Las prioridades tecnológicas en esta materia han sido recopiladas por la Agencia Europea de Defensa en las denominadas áreas tecnológicas de capacidades, o CAPTECHs, por lo que los tópicos de esta línea de investigación –sobre los que los que se presenten propuestas–, mantendrán su congruencia con dichas prioridades.

La segunda línea apoya proyectos colaborativos para desarrollar prototipos en las áreas estratégicas prioritarias recogidas en el plan de desarrollo de capacidades (Capability Development Plan, CDP), de la Agencia Europea de Defensa a partir de las propuestas de los Estados miembros. Los fondos se concederán mediante licitaciones públicas a través del Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa que dispone de 500 millones de euros hasta 2020 y expectativas de crecer hasta 1.000 millones anuales en años posteriores. Para que un proyecto sea candidato deberá ser presentado por, al menos, dos Estados y tres industrias, pues se trata de fomentar la colaboración más allá de las fronteras nacionales, lo que exigirá la creación de consorcios transnacionales para acceder al Fondo.

El resultado esperado es una mayor colaboración entre los Estados miembros, así como una mayor competencia entre los consorcios cuyo efecto final será ciertamente positivo. Los proyectos se elegirán en la medida que existan expectativas razonables de que su desarrollo se traduzca en una compra final de los Estados miembros, quedando la fase

de producción fuera de este fondo. Por lo tanto, deberá existir un compromiso firme de los países para adquirir el producto final de forma que la cofinanciación sirva para añadir valor real a las capacidades europeas. Otro resultado indirecto, también importante, es que el Fondo ayudará a lograr una concentración de la demanda que necesariamente iría unido a una concentración de la oferta, lo que aportará sin duda importantes economías al sector acabando con la actual fragmentación, sobre cuyos efectos negativos existe un amplio consenso. El Fondo tiene también como objetivo, evidentemente, apoyar a la Cooperación Estructurada Permanente, por lo que los proyectos relacionados con esa cooperación reciben un 10% adicional de cofinanciación. También, el Fondo incentiva la participación de las pequeñas y medianas empresas más allá de las fronteras nacionales.

El Programa Anual de Trabajo en esta materia será fijado por la Comisión en intensa colaboración con los Estados miembros, junto con el Servicio de Acción Exterior y la Agencia Europea de Defensa. Se prevé también la creación un Consejo Asesor formado por la industria de defensa que aportará su visión sobre dicho Programa. En este contexto, las Direcciones de Armamento Nacionales van a tener que hacer un esfuerzo importante para lograr que sus programas tengan cabida en este Programa, pues sólo recibirán financiación los tipos y categorías que figuren en él. La Agencia Europea de Defensa será la encargada de implementar dicho Programa, es decir, de solicitar propuestas de proyectos, de adjudicarlos y de supervisar y controlar su ejecución. Esto hará que su papel se refuerce considerablemente al gestionar un presupuesto de proyectos superior al actual y supervisar la ejecución de los programas presentados por los Estados miembros, lo que en última instancia le dotará de un papel más ejecutivo.

La cuantía de estos fondos es considerable. Los previstos hasta 2020 estarían en torno a los 590 millones de euros (90 millones para investigación y 500 millones para desarrollo, como se ha indicado), una cifra que posteriormente podría aumentar hasta los 1.500 millones a partir del nuevo Marco Financiero Plurianual. Si la previsión anterior se realiza, el Fondo Europeo podría movilizar unas inversiones anuales en torno a los 5.500 millones de euros, correspondiendo alrededor del 20%-30% a los fondos comunes, con lo que se espera un efecto multiplicador de en torno a 4-5.³ Actualmente se ha elaborado una comunicación sobre este Fondo y una propuesta de reglamento para su gestión⁴ que se espera sea aprobado por el Parlamento y el Consejo en 2018 para entrar en vigor en enero de 2019.

Implicaciones para los modelos nacionales de gobernanza

Tanto el Fondo Europeo de Defensa como la Cooperación Estructurada Permanente van a tener importantes implicaciones a nivel nacional. Los Estados miembros tendrán que adecuar el planeamiento de sus capacidades militares al nuevo marco de cooperación, lo que puede alterar sus objetivos y prioridades actuales. También deberán adaptar su modelo de gestión a uno multilateral y competitivo, para el que se va a

³ Si se trata de proyectos dentro de la Cooperación Estructurada Permanente, este efecto podría ser algo inferior al aumentar el porcentaje de financiación a cargo de la UE.

⁴ Comunicaciones de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo y Consejo COM (2017) 295 final, "Launching the European Fund", 7/VI/2017, y Regulación COM (2017) 294 final, "Establishing the European Defence Industrial Development Programme", de la misma fecha.

precisar un esfuerzo adicional en recursos humanos y materiales. Tanto los programas de armamento más exigentes como las nuevas plataformas o sistemas avanzados de mando y control, de difícil ejecución a nivel nacional, deberían aprovechar las oportunidades que ofrecen los programas de cooperación para obtener el máximo posible de retornos del Fondo Europeo.

El nuevo marco de gobernanza obliga a una mayor interacción y colaboración entre los Estados, sus industrias y las instituciones europeas para definir los programas, compartir su gestión y redistribuir los beneficios del nuevo sistema. Se trata de una tarea especialmente compleja, pues el proceso de elección de los proyectos se va a realizar en un marco especialmente adverso, ya que las propuestas conllevan un elevado grado de innovación y, por lo tanto, de incertidumbre, y exigen la coordinación de un elevado número de actores para materializarlos en propuestas para incluir en el Programa Anual de Trabajo y para la formación de consorcios en los que haya una participación nacional que esté en consonancia con los resultados esperados.

Orquestar a todos estos actores es necesario para presentar unas propuestas razonablemente sólidas y armonizadas y con buenas probabilidades de éxito. Esto va a exigir la formación de estructuras y procedimientos de gobernanza a nivel nacional entre los participantes, como los que ya tienen Francia, Alemania e Italia, para concertar los diferentes intereses nacionales implicados en el aprovechamiento del Fondo y de los programas. Entre ellos, hay que citar a las Fuerzas Armadas –destinatarias últimas de las adquisiciones y encargadas de definir sus necesidades operativas– y la industria –tanto de grandes como de pequeñas y medianas empresas–, que debe disponer de capacidades de desarrollo y producción para atender esas necesidades y dar valor al producto final, así como los centros de investigación –tanto públicos como privados, incluidos los centros universitarios–, cuya actividad investigadora resulta clave para el desarrollo de capacidades. La organización nacional es imprescindible para tener influencia en el proceso europeo de decisiones y conseguir retornos importantes en capacidades militares, competitividad industrial y el refuerzo de la investigación, desarrollo e innovación nacional.

Las estructuras de gobernanza nacionales deben establecer procedimientos de comunicación y coordinación para identificar y promocionar posturas consensuadas en las reuniones multilaterales con el resto de los Estados miembros para definir los programas de trabajo. Para ello es necesario identificar, en primer lugar, las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas de cada Estado miembro para ver si a través del proceso de coordinación de los planeamientos nacionales (CARD) es posible incluirlos en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE. Después, la industria debe determinar qué diseños y prototipos puede desarrollar para alcanzar esas capacidades, las tecnologías que precisa y los socios europeos que podrían ayudarles a obtener cofinanciación del Fondo. Por último, los Centros de Investigación deben proponer proyectos de investigación que aumenten el nivel de disponibilidad de las tecnologías de forma que puedan alcanzarse diseños con las características y prestaciones superiores deseadas, así como determinar qué socios europeos, por sus conocimientos y experiencia, son los más apropiados para colaborar en esta investigación.

Esta estructura debe ser lo suficientemente flexible para que dichos actores puedan identificar y seleccionar tanto líneas de investigación y desarrollo como propuestas concretas en dichas líneas, para lo que es necesario crear foros y grupos de trabajo específicos y mantener relaciones con otros Estados miembros para buscar propuestas de interés conjunto. Para seleccionar las propuestas de mayor interés, es posible que se deba recurrir a evaluadores independientes.

Conclusiones

Además de participar activamente en la articulación de la Cooperación Estructurada Permanente como se ha mencionado, España ha apoyado las iniciativas de la Comisión. En su posición inicial de marzo de 2017⁵ apoyaba las iniciativas de la Comisión para alcanzar capacidades avanzadas y reforzar la base tecnológica e industrial europea. España esperaba que la Comisión asignara un presupuesto significativo tanto para la investigación como para el desarrollo de capacidades, ya que de otra forma no obtendrían el efecto revulsivo que se buscaba. En coherencia con las decisiones del Consejo Europeo desde 2013, se proponía dar prioridad a programas como los de comunicaciones gubernamentales y sistemas aéreos no tripulados (GOVSATCOM y MALE RPAS) y que tanto la selección como la propiedad de las nuevas capacidades correspondiera a los Estados miembros. En relación con la financiación, la posición española recomendaba tener en cuenta la necesidad de compatibilizar las aportaciones de los Estados miembros con los compromisos europeos de estabilidad financiera y la necesidad de nuevos instrumentos de financiación flexibles tanto para los Estados como para la industria.

El nuevo marco, como se ha podido ver, supone una oportunidad especialmente atractiva e interesante para España, pero también supone una nueva forma de actuar donde la capacidad de persuasión con nuestros socios europeos para consensuar nuestra contribución a la defensa común, y los medios que se precisan, se debe combinar con la debida coordinación industrial para presentar propuestas de investigación y desarrollo cuya excelencia sea reconocida con una adjudicación financiada con estos fondos comunes. Materializar ambos objetivos requerirá el desarrollo de un modelo de gestión más abierto, más interactivo, más interdisciplinar y ciertamente más exigente en resultados. Para ello se requiere un proceso de reflexión y debate abierto que permita desvelar la forma y estructura de gobernanza que parecen más recomendables para una colaboración público-privada eficiente.

A este respecto, hay que señalar que España ha puesto en marcha un Grupo Interministerial liderado por el Ministerio de Defensa en el que participan las asociaciones industriales de la defensa (TEDAE y AESMIDE), pero es necesario seguir avanzando en la creación de una estructura de gobernanza que se ocupe de las labores citadas en el apartado anterior. La estructura precisará tiempo para adoptar buenas prácticas, a través del correspondiente proceso de aprendizaje, y disponer de un mecanismo de evaluación que le permita mejorar progresivamente sus resultados. Entre los indicadores a utilizar podrían figurar retornos a la industria nacional de estos proyectos, tecnologías obtenidas a través de dichos proyectos, licitaciones de compras

⁵ Grupo Interministerial (2017), "Thoughts and considerations on EDAP", 27/III/2017.

de material que se han obtenido gracias a los resultados de I+D obtenidos, exportaciones que han sido posibles con esta financiación.

Las iniciativas de la Comisión representan una oportunidad y un reto importante para los modelos nacionales de gestión. Una coordinación acertada, unida a la disponibilidad de presupuestos propios para participar en los programas de investigación y desarrollo que se han puesto en marcha, facilitaría la obtención de los medios que precisan las Fuerzas Armadas para cumplir sus compromisos, así como consolidar la base industrial y tecnológica de la defensa nacional anclándola en el mercado europeo de la defensa. En su ausencia, los procesos de racionalización y concentración que la Comisión ha puesto en marcha afectarían severamente al sector de la defensa en España.

Siglas

CAPTECH: *Technological Capability*

CARD: *Coordinated Annual Defence Review*

CDP: *Capability Development Plan*

EDAP: *European Defence Action Plan*

EDF: *European Defence Fund*

EDIDP: *European Defence Industrial Development Plan*

PESCO: *Permanent Structured Cooperation*

R&T: *Research and Technology*