
El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española

Félix Arteaga y Luis Simón (eds.) - Enero 2019

El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española

Félix Arteaga y Luis Simón (eds.) - Real Instituto Elcano - Enero 2019



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2018 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española

Contenidos

Introducción

Resumen ejecutivo

- 1.** El contexto estratégico: perspectiva europea y nacional
- 2.** El contexto de la industria europea de defensa
- 3.** Implicaciones para España
- 4.** Los siguientes pasos a dar

Recomendaciones

Introducción

Félix Arteaga y Luis Simón¹

El Real Instituto Elcano (RIE) ha venido siguiendo las iniciativas europeas asociadas al desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB).² El seguimiento se hizo más intenso a partir de los Consejos Europeos de diciembre de 2012 y 2013, tras la Comunicación de la Comisión de julio de 2013³ y del Informe Final de la alta representante y directora de la Agencia Europea de la Defensa (*European Defence Agency*, EDA), Federica Mogherini, en octubre de 2013,⁴ en vísperas del importante Consejo Europeo de junio de 2015.

Esas iniciativas se vieron reflejadas en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de junio de 2016 y, sobre todo, en el lanzamiento del Plan de Acción Europeo de Defensa (*European Defence Action Plan*, EDAP).⁵ Por primera vez se iban a utilizar fondos comunes de la UE para financiar programas de investigación y desarrollo de defensa, cuya gobernanza se tendría que elaborar por la Comisión, los Estados miembros y la industria. Tras la presentación del Fondo Europeo de Defensa de la Comisión en 2017,⁶ el RIE abrió un canal de comunicación con la Administración (Foro EDAP) y organizó una serie de seminarios en su Oficina de Bruselas para ampliar su perspectiva de la situación, evaluar las medidas adoptadas y analizar sus posibles implicaciones para la base tecnológico-industrial de la defensa en España. Este documento recoge las conclusiones alcanzadas tras este proceso de reflexión.

1 Los autores agradecen la asistencia en la investigación proporcionada por Elisa Lledó, así como el *input* de los numerosos participantes en los tres seminarios organizados por la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano (en octubre de 2017, febrero de 2018 y septiembre de 2018). Estos seminarios han contado con la participación de diversos representantes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Agencia Europea de Defensa, el Gobierno de España y la industria de defensa española, así como expertos académicos de España y otros países europeos. El presente informe recoge las discusiones de dichos seminarios, cuyos participantes han preferido permanecer anónimos.

2 Véanse, por ejemplo, Félix Arteaga (2013), "El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España", ARI nº 46/2013, Real Instituto Elcano, 27/XI/2013; Félix Arteaga (2015), "La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015", Real Instituto Elcano, junio, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/arteaqa-base-industrial-tecnologica-defensa-espanola-y-europea-ante-consejo-europeo-junio-2015; y Luis Simón (2017), "El Defence Package de la Comisión y el futuro de la base tecnológico-industrial de la defensa en España", Comentario Elcano nº 31/2017, Real Instituto Elcano, 7/VI/2017.

3 Comisión Europea (2013), "A new deal for European Defence and Security. Towards a more competitive and efficient defence and security sector", COM/2013/0542 final, 24/VII/2013.

4 "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy", 15/X/2013.

5 Véase "Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 'Shared vision, Common action: a stronger Europe'", 2/VI/2016; y Comisión Europea (2016), "European Defence Action Plan", COM(2016) 950 final, 30/XI/2016.

6 El Fondo Europeo de Defensa incluía una reflexión sobre los escenarios posibles de evolución de la PCSD y fondos para la investigación (*European Defence Research Programme*, EDRP) y el desarrollo de capacidades (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP).

Resumen ejecutivo

Antecedentes

- La defensa europea, y en particular la EDTIB, atraviesan un momento de reactivación animado por el reciente repunte en los presupuestos de defensa de la mayoría de los países europeos, el relanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE y la entrada de la Comisión en el ámbito de la defensa.
- Las iniciativas europeas en el ámbito de la industria de la defensa están vinculadas a la reducción de la demanda en el sector, el incremento de los costes y la aparición de tecnologías disruptivas que ponen en riesgo el modelo actual de la EDTIB. La financiación europea de la investigación y el desarrollo aplicado a la defensa abre oportunidades y retos para la industria y las fuerzas armadas españolas.
- El objetivo de esta financiación es promover la cooperación entre los Estados miembros de una parte (demanda) y las industrias del sector de otra (oferta) para reforzar la competitividad y la soberanía tecnológica e industrial del sector.

Oportunidades

- Entre las oportunidades destaca la incorporación de una propuesta de la Comisión de 13.000 millones de euros para el período 2021-2027 dentro del Marco Financiero Plurianual de la UE, que está negociándose actualmente.
- La participación española es crítica para la supervivencia de gran parte del sector industrial y tecnológico de la defensa porque le permitirá ganar competitividad y consolidar su posición en el sector europeo.
- Para influir en los procesos de decisión, y definir unos programas de trabajo que sean favorables a sus intereses, España cuenta con un sistema de coordinación interna que facilita la coordinación y la participación de los distintos actores nacionales. También dispone de una situación de liderazgo privilegiada debido a su capacidad de interlocución con los Ministerios de Defensa de Alemania, Francia e Italia, como se ha visto en la implantación de la Cooperación Estructurada Permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO).

Retos

- Para aprovechar las oportunidades del Fondo se precisan medios para cofinanciar los proyectos en los que se desea participar. Sin ellos no se podría participar y se podría

perder el porcentaje de retorno que correspondería a España como contribuyente a los fondos comunes (aproximadamente el 9% tras el *Brexit*).

- La exclusión de este proceso de “europeización” colocaría al sector industrial español en situación de desventaja irreversible frente a los participantes para competir por los mercados europeo y global de la seguridad y la defensa.
- A su vez, la posibilidad de que países como Francia o Alemania sean los principales beneficiarios del Fondo Europeo de Defensa plantea dudas sobre la sostenibilidad de la industria de defensa española y, concretamente, sobre los términos de su posible integración en más amplios consorcios europeos.

1 El contexto estratégico: perspectiva europea y nacional

Las iniciativas europeas de defensa se producen en un contexto geopolítico disruptivo debido al repunte de la competición interestatal (tanto a nivel europeo como global), al progresivo distanciamiento entre EEUU y Europa, a la proliferación de amenazas de carácter híbrido y a los efectos acumulados tras años de recortes en los presupuestos de defensa en Europa (que contrastan con un aumento sostenido en el gasto en otros países y regiones). También a una incipiente revolución tecnológico-militar liderada por EEUU y su llamada *Third Offset Strategy*. Este contexto plantea una serie de desafíos para Europa. Por un lado, los países europeos no están, por sí mismos, en condiciones de hacer frente a un entorno geopolítico marcadamente competitivo, caracterizado por la creciente inestabilidad de sus vecindarios Este y Sur, y una alta incertidumbre respecto al papel de EEUU en la seguridad de Europa y sus alrededores. Por otro lado, los Estados miembros de la UE no están en condiciones de afrontar los retos industriales asociados con la incipiente revolución tecnológico-militar (digitalización, robotización, automatización e inteligencia artificial). Ni disponen de presupuestos elevados como los de EEUU, Rusia, la India y China para apoyar sus industrias, ni sus empresas disponen del capital suficiente para investigar y desarrollar esas tecnologías –o comprarlas donde se pueda– por su cuenta como hacen las empresas privadas estadounidenses o las públicas de los otros países.

Los desafíos político-estratégicos y tecnológico-industriales asociados a un contexto internacional crecientemente disruptivo han propiciado una suerte de salto hacia delante en el ámbito de la defensa europea. Iniciativas como la Estrategia Global Europea, el Plan de Aplicación de la Estrategia Global de la UE para la Seguridad y la Defensa, la Cooperación Estructurada Permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) o la Revisión Anual de Coordinación de la Defensa (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD), tienen como objetivo fijar los parámetros de la ambición estratégica europea y estimular procesos de cooperación que doten a los países europeos de las capacidades y estructuras necesarias para ejercer una mayor autonomía estratégica. Para hacerlo, la Comisión ha lanzado un Fondo Europeo de Defensa para que la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB) pueda competir globalmente por los mercados, mitigar la fragmentación del mercado interno y satisfacer internamente las necesidades de seguridad de sus ciudadanos. La Comisión aspira a que la financiación común contribuya a racionalizar la EDTIB y, en contrapartida, espera que los Estados miembros armonicen sus requisitos militares y coordinen sus estrategias de investigación, desarrollo y adquisición, y que las industrias se integren en consorcios europeos.

Cabe destacar el compromiso político de la UE y de sus Estados miembros de avanzar en el desarrollo de la Europa de la defensa en cooperación y coordinación con la OTAN. En este sentido, se reconoce abiertamente el liderazgo de la OTAN en temas relacionados con la disuasión y la defensa en el Este de Europa, sin renunciar a su vez a la importancia del papel que la PCSD pueda jugar en el vecindario Este (principalmente en tareas de

formación y *capacity building* en los ámbitos civil y civil-militar). Siguiendo esta lógica, y dentro del Plan de Aplicación de la Estrategia Global, las prioridades de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para los años próximos serán los vectores del Sur y de la seguridad marítima. Si bien se prevé que la UE siga invirtiendo en misiones de carácter ejecutivo, es de esperar que se preste una creciente atención a tareas de formación, asesoramiento y acompañamiento en el Sur, sobre todo en Libia, y en el cinturón de seguridad de Mauritania a Somalia, para evitar que el Sahel se “afganice”. En concreto, se prevé que la UE despliegue aproximadamente 2.000 efectivos en el cinturón de seguridad del Sahel durante los próximos 10 años y mantenga unos 1.500 efectivos (equivalente a un *battlegroup*) en alerta.⁷ Además, se prevén despliegues marítimos en la parte occidental del Océano Índico⁸ y en el Mediterráneo Central, y se reconoce la posibilidad de algún tipo de iniciativa operacional en el Golfo de Guinea a corto o medio plazo. Más allá de estas prioridades, se espera presencia europea en los Balcanes (decreciente) y en Ucrania y Georgia (con presencia civil y bajo perfil).

La PCSD así descrita es muy *Spain-friendly* y España seguirá acompañando sus misiones y operaciones. Su relato, una defensa europea que protege a los ciudadanos, se comprenderá en España debido a su experiencia con los atentados terroristas y su situación sobre la frontera sur de la UE. No obstante, España tiene sus propios vectores geoestratégicos: mediterráneo, europeo y atlántico. En este sentido, su carácter de potencia marítima debería traducirse en una visión militar e industrial que avale dicho carácter.⁹ Operaciones PCSD como la de Atalanta, liderada ahora por España, han reforzado esa visión, pero esa presencia naval no se da en áreas como el Pacífico, aunque existen opciones de presencia individuales al margen de la UE y dentro de la colaboración con OTAN y EEUU.

En consecuencia, el proceso de generación de capacidades en la UE (tanto militares como tecnológico-industriales) no tiene por qué limitarse al tipo de operaciones que se prevén en el ámbito de la PCSD (gestión de crisis, construcción de capacidades y protección de los ciudadanos), sino que debe tener en cuenta las necesidades globales de los Estados miembros. Por tanto, el nivel de ambición de la UE debería ser alto en lo que respecta al desarrollo de capacidades militares y tecnológico-industriales e incluir ámbitos como la disuasión (no sólo frente a la Federación Rusa sino frente a otros proliferadores que aparezcan en el Sur), el espacio o las tecnologías disruptivas.

7 La operación Barkhane de Francia se podría convertir en una operación UE a medio plazo.

8 La misión Atalanta tiene importancia para reforzar el *situational awareness* y la presencia estratégica de la UE en el entorno marítimo y en un espacio tan relevante como el Océano Índico, pero también el liderazgo de España en estos ámbitos. Esto hablaría en favor de una renovación y ampliación de Atalanta.

9 Véase, por ejemplo, Luis Simón (2017), “¿España como potencia atlántica?”, ARI nº 100/2017, Real Instituto Elcano, 7/ XII/2017.

2 El contexto de la industria europea de defensa

Las iniciativas de la Comisión se explican por sus competencias sobre el mercado único y la política industrial, aunque las cuestiones de defensa tienen especificidades propias que restringen su margen de actuación.¹⁰ Las más recientes comenzaron en 2012 en respuesta a la caída de las inversiones europeas en defensa y se han coordinado con el Consejo y el Parlamento, pero bajo el control de los Estados miembros. La Comisión insiste en que no trata de reemplazar a los Estados miembros en sus competencias de defensa, sino complementar sus presupuestos de investigación y desarrollo con fondos comunes, ni competir contra la OTAN, sino aumentar la contribución europea a la misma.

Para incentivar la competitividad y la innovación de la industria europea de defensa, la Comisión elaboró un conjunto de medidas y fondos (*European Defence Action Plan*, EDAP). Los incentivos son finalistas y están vinculados al desarrollo de capacidades militares necesarias para avanzar hacia la autonomía estratégica europea. Pretenden complementar –no sustituir– las inversiones nacionales y fomentar la colaboración entre las empresas europeas y siempre sujetos a las limitaciones de los tratados sobre defensa. La Comisión presentó en 2017 un Fondo Europeo de Defensa (EDF en sus siglas en inglés), un vehículo financiero con el propósito de reducir duplicidades y avanzar hacia una base tecnológico-industrial de la defensa europea más competitiva. El Fondo Europeo de Defensa ha apoyado dos instrumentos:

- (1) La *Preparatory Action for Defence Research* (PADR), un fondo destinado a estimular la investigación en el ámbito de la defensa, que cuenta con 90 millones de euros hasta 2020 (25 millones para 2017, 40 millones para 2018 y 25 millones en 2019).
- (2) El *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP), un fondo destinado a la co-financiación de capacidades de defensa desarrolladas por la industria europea hasta la fase de prototipo. La Comisión apoyará proyectos presentados por un mínimo de tres compañías de tres Estados miembros diferentes. Para ello se destinarán 500 millones de euros para el bienio 2019-2020.

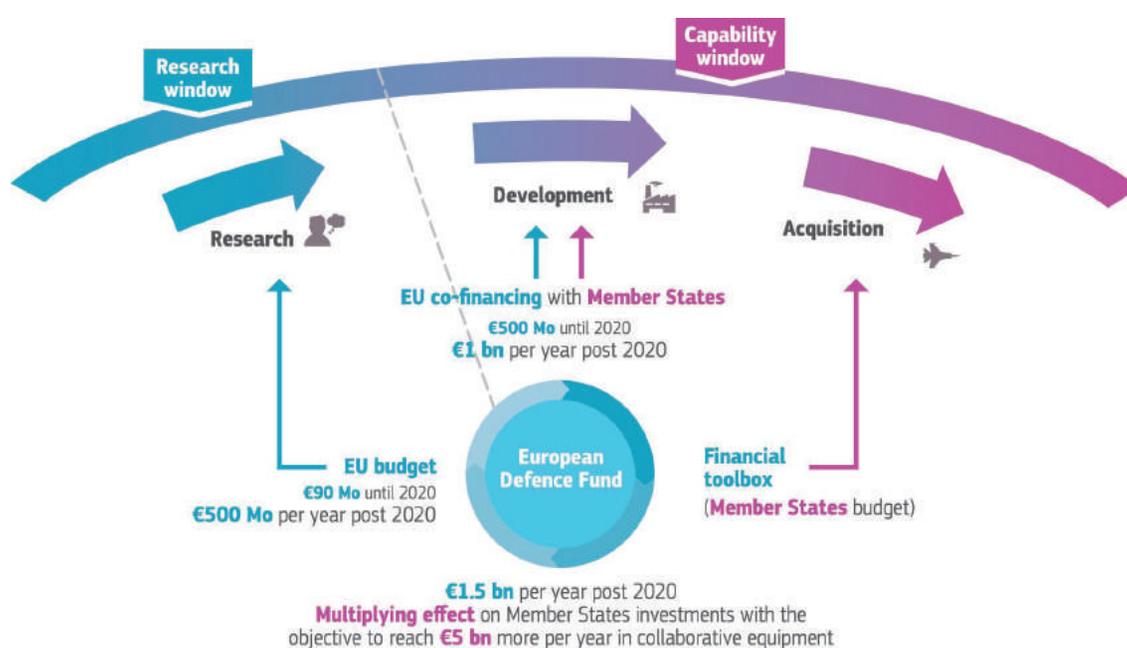
Posteriormente, en junio de 2018, la Comisión presentó su propuesta para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (13.000 millones de euros, desglosados según se ve en la Figura 1) y la propuesta de reglamento del Fondo Europeo de Defensa,¹¹ ambos pendientes de aprobación. De aprobarse, el sector industrial dispondría de 4.100 millones de euros para la investigación y 8.900 millones para el desarrollo durante el período 2021-2027. Las propuestas que se recogen en la Figura 1 convertirán a la Comisión en uno de los principales

¹⁰ Sobre el creciente papel de la Comisión en el ámbito de la defensa, véase Chantal Lavallee (2018), "The European Commission: an enabler for the Security and Defence Union", ARI n° 59/2018, Real Instituto Elcano, 26/IV/2018.

¹¹ Comisión Europea (2018), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", COM(2018) 476 final, 13/VI/2018.

inversores en I + D de defensa en Europa (junto a Francia, Alemania y el Reino Unido) y consolidarán a la UE como uno de los principales inversores en el mundo. La inversión es finalista: pretende reforzar la competitividad industrial y tecnológica del sector de la defensa y dotar a la UE de las capacidades militares que precisa su autonomía estratégica. Por eso, los fondos incentivan la cooperación Entre estados y empresas de la UE y el desarrollo de capacidades que se precisan para la PCSD y la PESCO.

Figura 1. Propuesta de Marco Financiero Plurianual de la Comisión para 2021-2027



Nota: de izquierda a derecha, el Fondo Europeo de Defensa aportará a la ventana de investigación (en azul) 90 millones de euros hasta 2020 y 4.100 hasta 2027. Para la ventana de capacidades dispone de 500 millones hasta 2020 y 8.900 millones hasta 2027 para desarrollo (en morado) a cofinanciar con los Estados miembros; estando a cargo de éstos los fondos para adquisiciones (en rojo).

Fuente: Comisión Europea (2017).¹²

La defensa sigue siendo una competencia primaria de los Estados miembros, por lo que la Comisión pretende fomentar acuerdos y consorcios entre las empresas y Estados para aprovechar los proyectos de investigación, colaborando en el desarrollo y empleo de los productos finales. Pese a ser una prioridad para la Comisión, ésta sólo pretende reforzar la EDTIB, estimular el ciclo completo de la investigación y el desarrollo (aunque no todos los

¹² Comisión Europea (2017), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching the European Defence Fund", COM(2017) 295 final, Bruselas, 7/VI/2017.

proyectos llegarán a esta fase) y estabilizar la financiación (Marco Financiero Plurianual), pero siempre sin entrar en definir, comprar u operar capacidades militares. La Comisión desea que los resultados sean prácticos (orientados al producto), viables (no demasiado ambiciosos/teóricos), manejables y visibles (a corto plazo), que aumenten la autonomía estratégica e incentiven la cooperación, que sean compatibles con las políticas industriales de la UE, que produzcan un impacto trasfronterizo y que se puedan beneficiar las pequeñas y medianas empresas (pymes).¹³

Una novedad importante es que la Comisión se interesa por preservar la soberanía industrial europea y, en este sentido, se propone poner filtros a la entrada de inversiones extranjeras directas que puedan afectar a esa soberanía.¹⁴ Si prosperan las propuestas de la Comisión, apoyadas por Francia, Alemania e Italia, las industrias europeas podrían verse en el futuro sujetas a restricciones de inversiones si afectan a la soberanía tecnológica o a la autonomía estrategia europea, según la opinión de la Comisión.

Como ya se ha avanzado, la PESCO es otra iniciativa para fomentar el desarrollo de capacidades asociadas a la autonomía estratégica europea. La PESCO y el Fondo Europeo de Defensa son dos iniciativas independientes por ámbito y gobernanza pero que avanzan en paralelo con una interrelación obvia. La primera está bajo el control de los Estados miembros participantes y fomenta su participación en el desarrollo operativo de la PCSD y las capacidades necesarias para ello. En cambio, el Fondo pretende crear un mercado industrial de defensa e impulsar su base industrial (EDTIB) bajo regímenes de decisión (desarrollo legislativo ordinario) y gobernanza (reglas de comitología) estándares. La Comisión incentiva con fondos comunes el desarrollo de esas capacidades dentro de un proceso de desarrollo de capacidades que se describe en la Figura 2, un proceso que genera bastantes reservas sobre el compromiso de los Estados miembros y que se enfrenta a la dificultad de armonizar los requisitos operativos de éstos.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) ha apoyado el Fondo Europeo de Defensa y ha participado en la elaboración de sus reglamentos. Inicialmente, introdujo el criterio de que los fondos europeos de desarrollo (EDIPD) deberían ir, en principio, a industrias europeas, en territorio europeo y bajo control –propiedad– europeo. Posteriormente, se introdujeron criterios menos exclusivos en función del interés tecnológico o estratégico de la colaboración con entidades controladas por terceros países en territorio europeo con requisitos básicos de seguridad de la información, seguridad de suministro y propiedad intelectual.¹⁵ Finalmente, los consorcios se formarán por tres compañías de tres países para reducir el riesgo de

¹³ El mencionado EDIDP incentiva la participación de las pymes con un bonus del 5% y la de las medianas (*midCaps*) con uno del 10%.

¹⁴ Comisión Europea (2017), "State of the Union 2017 – Trade package: European Commission proposes framework for screening of foreign direct investments", Bruselas, 14/IX/2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1716>.

¹⁵ En el mencionado EDIDP se regulan las condiciones de participación de terceros, incluida la obligatoriedad de comunicar a la Comisión cualquier cambio de propiedad que pueda alterar las condiciones de participación de terceros (art. 12.4).

duopolio franco-alemán. La financiación común ofrece, por fin, al PE la oportunidad de intervenir en la PCSD, aunque más en la aprobación del gasto que en el control de la calidad de su empleo.

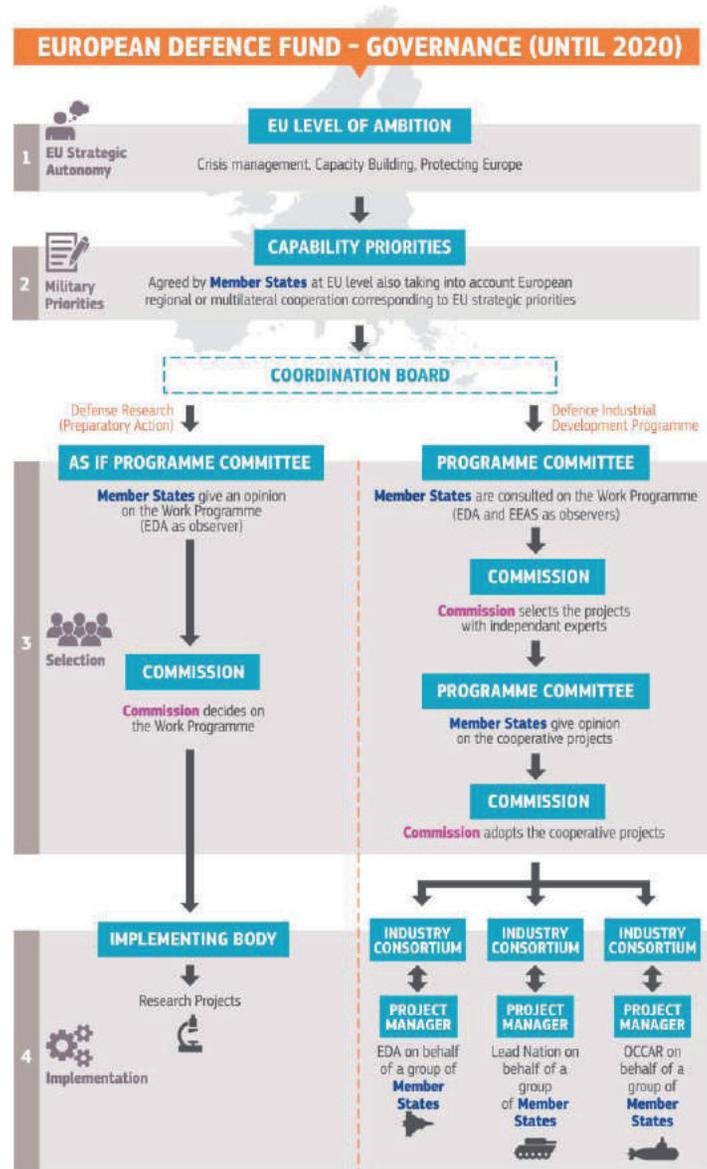
La Agencia Europea de Defensa

Las iniciativas han potenciado la Agencia Europea de Defensa (EDA), aunque no puede superar los límites legales de su mandato y los financieros de su presupuesto.¹⁶ Dispone de gran experiencia en la EDTIB, lo que la permite tener un papel protagonista en sus diversas dimensiones (más en su papel asesor que en el de agencia ejecutiva). Su papel ha sido decisivo en la experiencia piloto de las acciones preparatorias. La Agencia ejecuta las convocatorias de la Comisión, que han conseguido movilizar gran parte de la EDTIB (24 propuestas que representan a 190 entidades de 25 países en 2017, siendo España el tercer país participante, con unas 20 entidades).

La importancia de la EDA viene de su papel en la Revisión Anual de Coordinación de la Defensa (*Coordinated Annual Review Defence*, CARD) con la que se pretenden coordinar los planeamientos nacionales de defensa, en la coordinación de los proyectos PESCO y en el plan de desarrollo de capacidades (*Capabilities Development Plan*, CDP). Asegurar la plena coherencia entre el Fondo Europeo de Defensa y el trío CDP-CARD-PESCO es indispensable para garantizar que el desarrollo del Fondo Europeo de Defensa responde a criterios político-estratégicos, y evitar problemas de gobernanza. La Figura 2 refleja el papel de la EDA desde la identificación de capacidades (CDP), a la búsqueda de oportunidades de cooperación (CARD) y a su planeamiento y ejecución (PESCO y EDF) para desarrollar capacidades que aumenten la autonomía estratégica europea.

¹⁶ Para un análisis exhaustivo sobre el papel de la Agencia Europea de Defensa en la PESCO, el CARD y el Fondo Europeo de Defensa, véase Jorge Domecq (2018), "Coherence and focus on capability priorities: why EDA's role in CARD, PESCO and EDF matters", ARI nº 54/2018, Real Instituto Elcano, 19/IV/2018.

Figura 2. El Fondo Europeo de Defensa



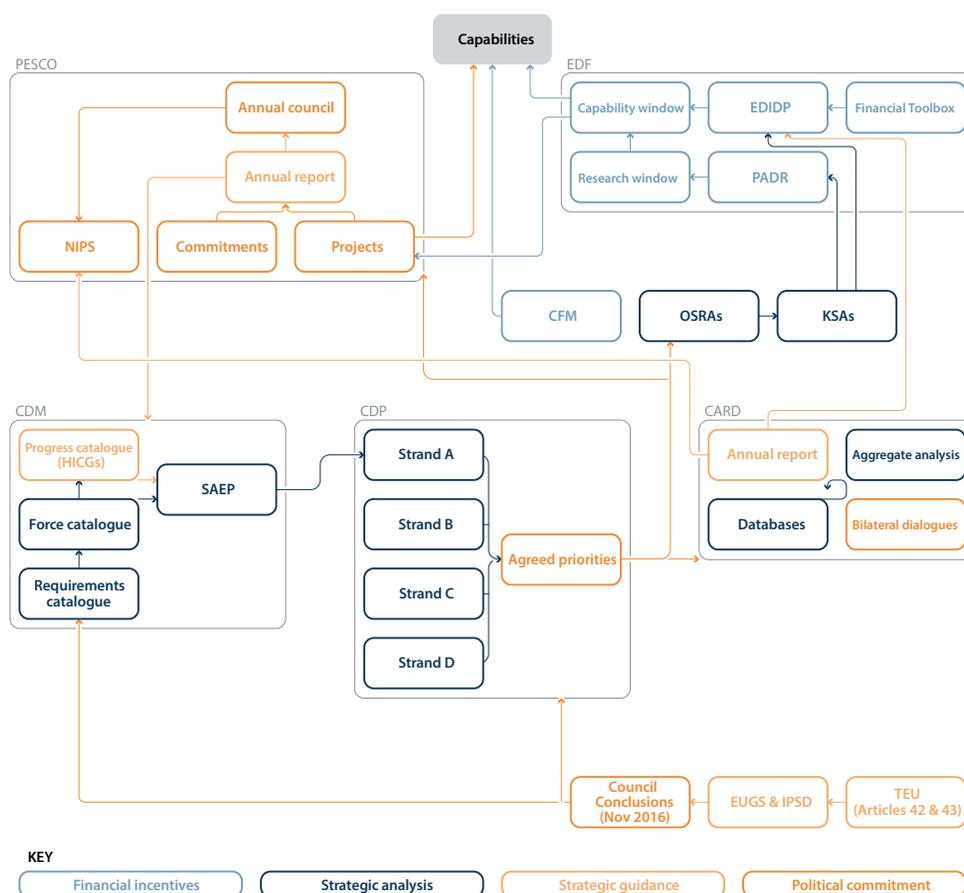
Nota: la gobernanza del Fondo Europeo de Defensa cuenta con un Consejo de Coordinación común a la investigación (izquierda) y al desarrollo (derecha). En la investigación participan los Estados miembros y decide la Comisión. En el desarrollo participan también expertos independientes en la selección de los proyectos (la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior son observadores). Los consorcios industriales puede gestionarse por la AED, la OCCAR o un grupo de Estados.

Fuente: Comisión Europea (2017).¹⁷

¹⁷ Comisión Europea (2017), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching the European Defence Fund", COM(2017) 295 final, Bruselas, 7/VI/2017.

Otro elemento a tener en cuenta es el impacto de los planeamientos colectivos en los nacionales. Según muestra la Figura 3, iniciativas como las mencionadas van a tener un fuerte impacto en los planeamientos nacionales porque introducen visiones compartidas (Estrategia Global), prioridades colectivas (autonomía estratégica) o incentivos económicos a la colaboración. Estas nuevas variables afectan a la designación de las prioridades nacionales porque los procesos ya no serán nacionales únicamente. Tanto agrupaciones de Estados, como de industrias o la propia Comisión podrán proponer a los Estados prioridades estratégicas europeas en las que participar. La colaboración entre todos los distintos planificadores militares, políticos y operativos de la Figura 3 parece difícil a corto plazo pero, si funciona (*learning by doing*), se podría con el tiempo implantar en la UE una cultura de planeamiento conjunto de su defensa.

Figura 3. El proceso de desarrollo de capacidades de la defensa europea



Nota: el planeamiento parte de acuerdos políticos del Consejo, PESCO (naranja oscuro) amparados en visiones estratégicas como la Estrategia Global de la UE (naranja claro). El análisis estratégico (azul oscuro) continúa con la identificación, revisión, identificación y desarrollo de capacidades (CARD, CDP) y se añaden los incentivos económicos (azul claro) del Fondo Europeo de Defensa.

Fuente: EUISS, Daniel Fiott (2018), "European Defence capability development", 25/VI/2018.

La comunidad estratégica

En el ámbito académico se considera el Fondo Europeo de Defensa como una oportunidad, pero se recuerda que ya han fallado previos lanzamientos de la EDTIB debido a divergencias entre los participantes (proteccionismo, prioridades, requisitos, adquisiciones...). También, que la consolidación industrial ha progresado menos que la cooperación transfronteriza¹⁸ y que la PESCO podrá contribuir a la EDTIB siempre que las capacidades se planifiquen de forma multinacional en su seno, en lugar de responder a necesidades particulares. Sobre la PESCO, la opinión de los participantes y de la mayoría de la bibliografía es menos optimista que las declaraciones oficiales, en particular por la desviación del concepto de PESCO aprobado en 2017 (inclusivo) sobre el previsto en el Tratado de la UE de Lisboa (exclusivo). Sobre el *Brexit*, los expertos temen que afecte negativamente a la EDTIB al excluir a terceros países como el Reino Unido o EEUU, afectando a la interoperabilidad transatlántica en el entorno de tecnologías disruptivas como la *Third Offset Strategy*. Este temor se atenúa por la interdependencia cruzada de la industria de países como EEUU, Francia, Alemania y el Reino Unido, lo que facilitará algún tipo de participación final.

La cooperación industrial debería aprovecharse para armonizar más los requisitos operativos y aprovechar el impulso para mejorar su tecnología y sus modos de producción. Se entiende que la entrada con fuerza de la Comisión representa un cambio de paradigma en la EDTIB y que se tienen que definir mejor las relaciones entre los actores implicados: la Comisión, la EDA, el Parlamento Europeo y los Estados miembros (existe la posibilidad de que la Comisión cuente con una *DG Defence* a corto plazo, lo que reforzaría su protagonismo en las decisiones de industria de defensa). Los participantes en las reuniones coinciden con la Comisión en la necesidad de racionalizar la oferta en defensa porque existe un excedente de capacidad industrial en la UE, pero ven dificultades para gestionarlo. Los expertos recuerdan la conveniencia de que los fondos comunes se gestionen con flexibilidad para evitar que reproduzcan la rigidez de los contratos actuales y tienen dudas sobre si las subvenciones son el mejor mecanismo financiero para gestionar el dinero que va a defensa a largo plazo.

Las diferencias en cultura estratégica y prioridades geopolíticas entre los grandes Estados europeos suponen un obstáculo estructural al desarrollo de la PCSD porque generan fricciones que se trasladan al ámbito tecnológico-industrial. Además, los aspectos político-estratégicos siguen una lógica intergubernamental (Consejo, SEAE, Estado Mayor, etc.), mientras que los económico-industriales siguen una lógica comunitaria (Comisión y Parlamento). El riesgo de *decoupling* entre los aspectos político-estratégicos y tecnológico-industriales de la defensa europea genera reservas entre los expertos porque no se sabe si los fondos europeos servirán al final para apoyar la investigación y desarrollo de equipos que aumenten la autonomía estratégica europea –diseñados con el respaldo de la industria y los usuarios finales y siguiendo la metodología del Desarrollo de Capacidades de la Agencia– o si los fondos se canalizarán hacia prioridades particulares de la Comisión o de los países dominantes (Francia y Alemania), dando lugar a proyectos que no aporten mucho a la autonomía estratégica (PESCO).

¹⁸ Un ejemplo claro es el caso de las fragatas FREMM franco-italianas, que no son interoperables y sólo tienen en común el sistema MBDA, con versiones distintas para la exportación.

La irrupción de la Comisión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa plantea interrogantes, si bien no debe olvidarse que dicha irrupción se ha producido a petición de los propios jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros reunidos en el Consejo Europeo. Por un lado, se especula cuál puede llegar a ser el reparto de influencia entre los Estados miembros y la Comisión. Por otro, y dadas las discrepancias entre los Estados miembros respecto a cuestiones tan fundamentales como el uso de la fuerza o qué regiones deben ser geoestratégicamente prioritarias para Europa, existe el riesgo de que los avances que se deriven de la determinación de la Comisión en el ámbito industrial no se vean correspondidos por una mayor cohesión entre Estados miembros en los aspectos políticos y estratégicos de la defensa europea. En consecuencia, se muestran dudas sobre que se pueda exigir a los Estados miembros que se comprometan con una mayor integración de la base tecnológico-industrial de defensa europea, si esta integración no se asienta sobre una visión político-estratégica coherente sobre el futuro de la Europa de la Defensa.

Sin prejuzgar la importancia de estas cuestiones, o de posibles iniciativas adicionales, el compromiso financiero y político adquirido a día de hoy por la UE en el ámbito de la defensa –y que podría llegar a alcanzar los 13.000 millones de euros para el período 2021-2027– si se aprueba la propuesta de la Comisión, constituye ya de por sí un verdadero punto de inflexión, convirtiendo el Fondo Europeo de Defensa en un proceso de referencia para España.

3 Implicaciones para España

España defiende la autonomía estratégica de Europa para que se convierta en un actor global. España tiene como objetivo la profundización de la PCSD, por lo que ha valorado positivamente el Fondo Europeo de Defensa. España apoya el fomento de la competitividad y consolidación de la industria europea y considera positivamente la entrada de la Comisión como un colaborador/coordinador necesario para ello. La PCSD pertenece claramente al ámbito intergubernamental, que la Comisión puede complementar, pero no liderar,¹⁹ al contrario que los Fondos de Defensa Europeos o la política industrial de la UE. La defensa europea se encuentra en una fase de cooperación más que de comunitarización. España desea estar y avanzar en la PCSD para reforzar la UE y la OTAN (la cooperación OTAN-UE funciona bien y las capacidades son de los Estados miembros).

La Comisión representa no sólo fuente de financiación sino también un factor de tracción en sectores estratégicos para el sector industrial y tecnológico de España, como el sector del espacio. El *Space Programme* cuenta con una propuesta de inversión de 16.000 millones de euros para el Marco Financiero Multianual 2021-2027 que, además de contribuir a los programas de la Agencia Europea del Espacio, Galileo y los satélites gubernamentales, va a reforzar sus sinergias con las del Fondo Europeo de Defensa en el ámbito de las tecnologías duales, según propone la Comisión.²⁰ El sector industrial español debería reflexionar sobre las oportunidades de sinergia del FDE con el *Space Programme* y con otros programas de inversión como el *Horizon Europe* (97.600 millones en la propuesta de MFF 2017-2021) y el *Internal Security Fund* (2.500 millones en la misma propuesta).

También debería reflexionar sobre la importancia que la Comisión da a las tecnologías disruptivas (art. 6).²¹ Son tecnologías como la digitalización, la robotización, la automatización y la inteligencia artificial, que constituyen el centro de gravedad de la llamada *Third Offset Strategy de EEUU*, y han sido también identificadas como prioritarias por la OTAN, la UE y los principales Estados europeos. Cabe destacar en este sentido el potencial del ciberespacio para la entrada de la Comisión, dado que al ser nuevo está poco arraigado burocráticamente en los Estados miembros. También es importante ir más allá de la ciberseguridad y hablar de ciberdefensa, incluso de capacidades ofensivas (disuasión).

19 La Comisión ha elaborado varios documentos con los escenarios posibles de evolución de la PCSD que depende de los Estados: cinco en el Libro Blanco de septiembre de 2016 y tres el Papel de Reflexión de junio de 2017.

20 Comisión Europea (2018), "A modern budget for a Union that protects, empowers and defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027", COM(2018) 321 final, 2/V/2018, pp. 3, 18, 26-27.

21 "Support to disruptive technologies for defence: 1. The Commission shall award funding through open and public consultations on the areas of intervention defined in the work programmes. 2. The Commission may, on a case by case basis, find the most appropriate form of funding to finance innovative solutions", en Comisión Europea (2018), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund", COM(2018) 476 final, 13/V/2018.

El futuro de la base tecnológico-industrial de la defensa española dependerá en gran medida de su capacidad de innovación y desarrollo de nuevas tecnologías. Dadas sus propias limitaciones presupuestarias y tecnológicas, el marco europeo ofrece a España una oportunidad para engancharse al tren de la innovación en defensa, que deberá en cualquier caso complementarse con un mayor esfuerzo propio y una mayor coordinación en materia de innovación en defensa con socios clave más allá de Europa (principalmente EEUU, pero también países como Japón, Israel, Corea del Sur y Australia). En cualquier caso, España debe asegurarse de que sus prioridades nacionales en materia de innovación tecnológico-militar se vean reflejadas en las actividades que se desarrollen al nivel de la UE. Lo ideal sería que España obtuviera un retorno equitativo en las iniciativas de la Comisión proporcional a su esfuerzo presupuestario en los programas de investigación y desarrollo de defensa. No se trata de ceder soberanía sino de compartirla, de pensar en europeo y actuar en español.

España apoya el desarrollo de la EDA y cree que es un buen canal para defender sus intereses en el ámbito intergubernamental. Además, el papel transversal de la Agencia en la PCSD y su implicación directa en tareas de identificación de capacidades en base a criterios estratégico-militares sirve como garante de la complementariedad entre las dimensiones “político-estratégica” y “tecnológico-militar” de la PCSD.

La implantación de la PESCO vino como resultado de un impulso intergubernamental, liderado por Alemania, Francia, Italia y España, y de la expectativa de financiar los proyectos PESCO con fondos del Fondo Europeo de Defensa. Los compromisos incluidos en la Notificación de diciembre de 2017 comprenden inversiones, capacidades y operaciones. La participación en el grupo de liderazgo de la PESCO, correspondiendo al papel de liderazgo jugado por España país en el marco de las misiones PCSD,²² le dio una relevancia que no tenía antes del *Brexit*. España ha apoyado el enfoque inclusivo pero la alta participación (23 Estados miembros) puede suponer un problema para la gobernanza general y para la específica de los proyectos si los países no cumplen sus compromisos u obstaculizan las decisiones, por lo que está interesada en reforzar la exigencia de los compromisos.

La principal contribución española a la PCSD es su aportación a las misiones y operaciones, por lo que deberá destacar en los aspectos operativos de la PESCO junto con los países mencionados y Portugal como socios principales.²³ Comparte con Francia su interés por el noroeste africano, el Sahel y el Mediterráneo occidental (no tanto con Italia, cuya concepción del Sur está prácticamente centrada en Libia y el noreste africano) y comparte afinidad marítima con Francia, el Reino Unido, Italia, los Países Bajos y Portugal. Sin embargo, no cuenta con acuerdos políticos de cooperación industrial que acompañen a sus relaciones bilaterales de defensa, incluso con sus socios potenciales. En este sentido, España país debería redoblar sus esfuerzos a la hora de explorar posibles marcos de colaboración bilateral en el desarrollo de capacidades militares y tecnológico-industriales con socios de referencia, como Francia, el Reino Unido, Italia, los Países Bajos y Portugal.

22 Véase, por ejemplo, Aurora Mejía (2017), “Spain’s contribution to Euro-Atlantic security”, ARI nº 60/2017, Real Instituto Elcano, 20/VII/2017.

23 España lidera uno (sistema de mando y control para misiones y operaciones PCSD), participa en 11 y es observador en cinco, según recoge la lista del Consejo de Exteriores y Defensa de 6 de marzo de 2018.

La iniciativa del Fondo cuenta con el respaldo oficial que apoya a la industria de defensa española para que saque el mayor beneficio posible del Fondo Europeo de Defensa. España contribuye a ese fondo con un porcentaje en torno al 9% y debería aspirar a obtener un porcentaje de retornos equivalente. Sin embargo, y ya que la experiencia muestra que la mayor parte de los fondos se los lleva quien puede aportar fondos para la cofinanciación, España podría no beneficiarse del Fondo ni esperar retornos de su porcentaje del mismo si no dispone de fondos adicionales para participar en los programas europeos. Por un lado, sin poner dinero no se pueden aprovechar los fondos (obteniendo el retorno de la contribución nacional a los mismos) ni participar en los programas, lo que da ventaja a países como Francia o Alemania, con más recursos para invertir y mayor capacidad de influencia en los procesos de decisión. Por otro, y a falta de fondos adicionales, el Ministerio de Defensa tendría que reprogramar las prioridades de los equipos para asegurarse de que los proyectos europeos cuentan con la prioridad suficiente para tener respaldo presupuestario.

La industria apoya la contribución de los fondos comunitarios, su impacto sobre programas colaborativos tipo Airbus, las exportaciones, el nivel de ambición (autonomía estratégica) y la sostenibilidad de la cadena de suministro. Existen algunas reservas sobre su capacidad para fomentar la europeización de los subcontratistas en esas cadenas y sobre la preferencia europea (España exporta al Reino Unido el 30% de sus productos de defensa). También sobre el impacto de las iniciativas sobre el sector naval (medidas específicas, Airbus naval...), especialmente tras el acuerdo franco-italiano de septiembre de 2017. No cabe duda de que las empresas que no se integren en estos consorcios paneuropeos y no accedan a estos fondos de la UE podrían ver mermada, a medio plazo, su competitividad en el mercado global. Otra consideración a tener en cuenta es la posibilidad de que la participación en esos fondos y programas conlleve restricciones sobre la entrada de capital de países de fuera de la UE/EFTA en las empresas industriales y tecnológicas españolas si eso afecta a la soberanía tecnológica y a la autonomía estratégica de la UE.

Entre las tareas pendientes está la de incluir a representantes españoles en puestos de decisión importantes relacionados con las decisiones industriales (además de los que ya se cuenta en la EDA y la OCCAR) y contar con una estrategia de influencia a mayor plazo. Se vuelve a resaltar la necesidad de ejercer influencia en la Comisión: "si se juntan tres o cuatro países grandes la Comisión se pone a sus pies". La defensa sigue siendo un campo intergubernamental y la asociación con afines es básica para cualquier influencia.

4 Los siguientes pasos a dar

El futuro de la industria española de seguridad y defensa depende de la competitividad de su base tecnológica y de las actividades de investigación destinadas a potenciarla. Esa base se nutre con fondos privados y públicos en constante descenso. La dependencia de unos presupuestos nacionales a la baja se podría complementar –que no suplir– con los del Fondo Europeo de Defensa. La captación de estos fondos depende en gran medida de la capacidad de influencia de los Estados miembros/industrias en el proceso de decisiones, para lo que se necesita un modelo de gobernanza proactivo y una estrategia de actuación.

La colaboración y las iniciativas del Gobierno y la industria han dado pasos significativos para evaluar la situación, dar a conocerla entre los implicados y colocarse en posiciones de influencia. España creó en febrero de 2017 un Grupo Interministerial liderado por el Ministerio de Defensa (Dirección General de Armamento y Material) en el que también participan las asociaciones del sector (TEDAE y AESMIDE). El sistema de coordinación interministerial ha permitido a España progresar en el desarrollo de posiciones propias, informar y estimular la participación de las industrias, centros tecnológicos, universidades y *think-tanks*, configurando un ecosistema nacional. También le ha permitido fijar posiciones nacionales y coordinarse activamente con grupos afines de otros países, tanto bilateralmente como en Bruselas.

Sin embargo, la eficacia del modelo intergubernamental podría mejorarse de contar con un nivel político-estratégico que apoye al Grupo Intergubernamental en el plano interno, para reforzar su visibilidad e influencia en los procesos nacionales de decisión, y en el plano europeo, para desarrollar una interlocución de alto nivel con jefes de Estado y de Gobierno que refuerce la gestión interministerial en los foros colectivos (PCSD, CARD, EDF, CDP o PESCO). Esa interlocución de alto nivel es también necesaria para buscar socios estratégicos en marcos de colaboración bilaterales o subregionales que complementen las oportunidades industriales de cooperación en los foros europeos señalados.

La experiencia acumulada en el ámbito de la seguridad (Programas Marco, H2020) revela que la influencia está ligada a la proactividad. Los Estados/industrias que cuentan con sistemas de gestión integrados actúan en Bruselas para influir en la definición de programas de la Comisión mediante consorcios o *lobbies* (España no tiene articulado ningún *lobby* gubernamental o privado, salvo presencias individuales o esporádicas). Esperar reactivamente a que se liciten los concursos coloca a los grupos proactivos en situación de ventaja porque son éstos los que definen las características técnicas de los pliegos. Los consorcios no se crean tras la aprobación de los proyectos sino antes, para influir en la aprobación.²⁴ Y las posibilidades de participar en proyectos aumentan cuando se dispone de estructuras/redes

²⁴ La información o la influencia privilegiada hace que cuando las industrias nacionales comienzan a buscar socios se encuentran con que algunos consorcios se han formado muchos meses antes de aprobarse los proyectos. Una mala práctica que los sitúa en desventaja comparativa.

estables dedicadas a influir en el diseño. Por lo tanto, el modelo de gobernanza español para captar fondos de la UE para Defensa debería ser proactivo, actuar en Bruselas y a medio y largo plazo.

Para mejorar las expectativas de los sectores militar e industrial de la defensa, España necesita una estrategia de integración en la EDTIB que identifique las capacidades estratégicas, industriales y tecnológicas prioritarias y aquellas en las que Europa puede añadir valor. Esa estrategia de integración precisa acomodar las estrategias y planeamiento de defensa y las industrias para aprovechar los incentivos de la UE y la complementariedad con otros marcos bilaterales o multilaterales de cooperación.

Finalmente, España debería de contar con un marco financiero plurianual que permitiera aprovechar las oportunidades de cofinanciación del Fondo Europeo de Defensa para los proyectos industriales y tecnológicos de investigación y desarrollo de capacidades de defensa. Sin fondos para invertir, España no aprovechará las expectativas de financiación abiertas y perderá su credibilidad como socio principal en las iniciativas europeas de defensa.

Recomendaciones

- El desarrollo de capacidades tecnológico-industriales no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar los objetivos político-estratégicos definidos en la Política Común de Seguridad y Defensa. Dadas las importantes diferencias entre los Estados miembros de la UE respecto a cuestiones tan fundamentales como el uso de la fuerza o qué regiones deben ser geoestratégicamente prioritarias para Europa, existe el riesgo de que los avances en el ámbito tecnológico-industrial no se adecúen a esos objetivos. Por eso se recomienda al Gobierno que vele por asegurar la mayor cohesión entre los aspectos político-estratégicos de la defensa europea definidos por los Estados miembros y los tecnológico-industriales definidos por los anteriores junto con la Comisión y el Parlamento Europeo.
- Identificar aquellos ámbitos industriales y tecnológicos estratégicamente prioritarios en los que España debe y puede aspirar a desarrollar sus propios sistemas de defensa (seguridad nacional), los que requieren su integración en un marco europeo (EDTIB), los que se puedan amparar en un marco bilateral o subregional (partenariados estratégicos) y aquellos en los que puede optar por adquirir los sistemas más competitivos en el mercado europeo y/o global.
- En función de la diversificación anterior, elaborar una estrategia de inversión plurianual con el fin de orientar estratégicamente la participación de las industrias españolas en las cadenas de suministro nacionales, bilaterales, europeas o globales.
- Reforzar el modelo interministerial de gestión, que está siendo eficaz para defender los intereses españoles, con un nivel político y estratégico supraministerial. Este nivel adicional facilitaría al Gobierno las funciones de liderazgo y, sobre todo, capacidad de interlocución directa al más alto nivel político y estratégico.
- Ajustar el modelo tradicional de planeamiento nacional con el fin de reforzar la posición de España en el marco de las iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo de capacidades (CDP, CARD, PESCO) y facilitar su acceso al Fondo Europeo de Defensa.
- Mantener el apoyo a la Agencia Europea de Defensa (foro intergubernamental que facilita la representación directa de los intereses españoles) y desarrollar un plan de influencia en la Comisión (donde las estrategias de influencia son más sutiles e indirectas y España parece tener una posición menos favorable que sus principales competidores directos).

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial



Con la colaboración de





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

