



La base industrial y tecnológica De la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015

Félix Arteaga

**Investigador principal de Seguridad y Defensa y coordinador del Grupo de
Trabajo sobre Tendencias de Seguridad y Defensa
Real Instituto Elcano - junio 2015**

RESUMEN

El Real Instituto Elcano viene siguiendo la evolución de la base industrial y tecnológica de la seguridad y defensa en España y en Europa. En el Consejo Europeo de diciembre de 2013, los Estados miembros de la UE pusieron en marcha una serie de medidas para revitalizar la Política Común de Seguridad y Defensa, fomentar la cooperación en el desarrollo de capacidades y fortalecer la base industrial de defensa.

Desde entonces, la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad, los Estados miembros, la Agencia Europea de la Defensa, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior han estado trabajando para elaborar o ejecutar esas medidas y en el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015 se pasará revista a su estado y expectativas.

Con motivo del citado Consejo, y de la convocatoria de una Jornada sobre “La Industria de Defensa” organizada por el Real Instituto Elcano con la colaboración del Ministerio de Defensa y Airbus Group, se ha elaborado este documento de Trabajo que sirve de referencia introductoria. En él se recogen los antecedentes de ambos Consejos, los avances registrados y los asuntos pendientes según se refleja en el índice.

INDICE

RESUMEN	2
1. Los antecedentes: el Consejo Europeo de 19-20 de diciembre de 2013 (CEdic2013)	4
1.1 <i>Implicaciones para la industria española de las propuestas para el CEdic2013</i>	5
1.2 <i>Resultado y conclusiones del CEdic2013</i>	6
2. El Consejo Europeo del 25-26 de junio de 2015 (CEjun2015)	9
2.1 <i>Mejorando la eficacia, visibilidad y resultados de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)</i>	9
2.2 <i>Potenciar el desarrollo de capacidades</i>	11
2.3 <i>Reforzar la base industrial y tecnológica de la Defensa europea</i>	12
2.4 <i>La acción preparatoria</i>	13
2.5 <i>Seguridad de suministro</i>	15
2.6 <i>Respaldo a las PYME</i>	15
3. Reflexiones generales y particulares ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015	17
ANEXO A.	22
Carta de Federica Mogherini y Elzbieta Bienkowska al Presidente del Consejo Europeo de 5 de mayo de 2015	22
ANEXO B.	26
Extractos del Informe de la Alta Representante Mogherini al Consejo de Asuntos Generales de 18 de mayo de 2015 (desarrollo de capacidades militares y refuerzo de la industria de defensa)	26

1. Los antecedentes: el Consejo Europeo de 19-20 de diciembre de 2013 (CEdic2013)

En vísperas de ese Consejo, la situación de la industria europea de defensa no podía ser más delicada. Caían los pedidos de sus Estados miembros (EEmm), -una reducción del 19% entre 2001 y 2010-, se reducía la inversión en I+D -el 14% entre 2005 y 2010- y la agresividad de nuevos competidores arrebatava cuotas del mercado internacional a las exportaciones europeas. Para evitar lo peor, el Consejo Europeo de diciembre de 2012 pidió a la Alta Representante, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Agencia Europea de Defensa (EDA en sus siglas inglesas) y a la Comisión que se movilizaran para reforzar la PCSD, desarrollar las capacidades civiles y militares pendientes y reactivar la competitividad de la base industrial europea¹. En 2013 la Comisión y la Alta Representante se movilizaron para que los EEmm reaccionaran ante la situación crítica y, entre todos, convocaron un Consejo Europeo que se iba a dedicar monográficamente a la industria. Posteriormente, se amplió la dedicatoria a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y a las capacidades para evitar prestar más atención a la industria de la defensa que a la propia política de defensa (Defence Matters). La Comisión abrió el debate presentando la Comunicación 542, de 24 de julio de 2013: “A new deal for European Defence and Security. Towards a more competitive and efficient Defence and Security Sector.”

La Comisión, a la que los Estados miembros habían marginado tradicionalmente de la política industrial de defensa, aprovechó la falta de liderazgo de los anteriores y se postuló como agente dinamizador, ofreciéndose como promotor, financiador, comprador e, incluso, operador de equipos de defensa, en un sector estratégico para la UE (96.000 millones de euros, 400.000 empleos directos y unos 960.000 indirectos en 2012). Para ello presentó un paquete de medidas que, en principio, fomentaban la liberalización, competitividad y financiación del sector industrial, aceleraban la concentración industrial² y permitían el acceso a fondos de I+D destinados al desarrollo regional y a la investigación civil. Aunque ya había promulgado dos directivas de defensa del lado de la oferta – adquisiciones (2009/81) y transferencias (2009/43)–, la Comisión se proponía ahora ampliar y profundizar en la liberalización del mercado de las adquisiciones y acabar de una vez con las preferencias nacionales en las adjudicaciones (el 75% del total), prohibir las compensaciones (*offsets*) y restringir mecanismos como las ventas gobierno a gobierno o las regidas por acuerdos internacionales que escapan al control del mercado interior de la UE.

Para prevenir las prácticas discriminatorias proponía revisar las normas de aplicación de las ayudas estatales amparadas por el art. 364 del TFUE (antiguo 296 del TCE) por razones de seguridad nacional, así como buscar mecanismos europeos que garantizaran la seguridad de suministro y la reserva de industrias y tecnologías críticas en manos nacionales por las mismas razones. Para fomentar la competitividad proponía armonizar los estándares de equipos con aplicaciones civiles y

¹ Documento de Conclusiones PCSD del Consejo, EUCO 205/12 de diciembre de 2012.

² Uno de los argumentos más recurrentes para impulsar los cambios es el de la necesidad de reducir la fragmentación de la oferta y de la demanda. Sin embargo, su lógica racionalizadora se defiende más por quienes tienen expectativas de beneficiarse de la centralización (Francia, Reino Unido, Alemania, las grandes compañías o la Comisión) que de quienes perderían su capacidad de oferta o demanda (medianos y pequeños Estados y empresas)

militares (estándares híbridos) y procedimientos europeos de certificación. Para apoyar a las PYME proponía su inclusión dentro de redes regionales de suministro (*clusters*) y estrategias de especialización. Finalmente, apoyaba la I+D de todas las empresas facilitando su acceso a fondos comunes de investigación para tecnologías duales (programa *Horizon 2020* y Fondos Estructurales Europeos) así como de financiación conjunta UE-Estados de I+D según el art. 185 del TFUE o las figuras de colaboración público-privada del art. 187 del TFUE. La propuesta trata de aprovechar la figura de las tecnologías duales para crear en el sector industrial de la defensa la expectativa de que se podrá beneficiar de los programas de ayudas que ya disfruta el sector de la seguridad (programas marco europeos).

Por su parte, la Alta Representante y responsable de la Agencia Europea de la Defensa presentó su Informe el 15 de octubre de 2013³. En él se describía el contexto estratégico de la PCSD y se proponían medidas para las tres cestas (*clusters*) en las que se han ido agrupando las iniciativas: revitalización de la PCSD, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la industria, aunque la Alta Representante desarrolló más los que tenían que ver con el nuevo contexto estratégico, su efecto sobre la capacidad de la UE de proporcionar seguridad en su entorno y las capacidades civiles y militares que se precisaban.

1.1 Implicaciones para la industria española de las propuestas para el CEdic2013

Las propuestas para el CEdic2013 planteaban retos y oportunidades. En principio, la propuesta de la Comisión parecía un instrumento avanzado de racionalización e impulso de la industria⁴, pero su propuesta no favorecía a todas las industrias por igual y su desarrollo conducía a la aparición de ganadores y perdedores⁵. La lógica de reindustrialización propuesta favorecía a los grandes países e industrias, Francia, el Reino Unido y Alemania, porque preservaban su posición dominante en los sectores industriales tradicionales (naval, aéreo y terrestre) y, la liberalización que proponía la Comisión reforzaba sus opciones en los sectores de futuro: espacio, ciberseguridad o telecomunicaciones aprovechando que los fondos comunes de I+D se destinarían -no a todas las industrias para aumentar su competitividad-, sino a las que ya lo eran y podían sacar mejor partido al impulso comunitario. Los anteriores también podrían adaptarse mejor a la liberalización porque sabrían proteger sus intereses industriales críticos mediante cláusulas de salvaguardia por razones de seguridad nacional (seguridad de suministro y soberanía) y buscar las vueltas a la regulación mediante prácticas proteccionistas o, simplemente, incumpléndolas porque las denuncias no

³ "Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence", 15 de octubre de 2013.

⁴ Simplificando, los documentos venían a decir que la industria europea estaba todavía muy fragmentada (el 85% de los fondos de la investigación y la tecnología de la defensa son nacionales), que se producían demasiados equipos del mismo tipo y que se dedicaba poco presupuesto a la I+D. En esas condiciones, la forma de sacar adelante esa industria es profundizar en el mercado europeo de la defensa, favorecer la competitividad y aumentar la demanda europea.

⁵ Así, por ejemplo, alcanzar economías de escala produciendo un único sistema o plataforma europea en cada área abarataría los costes de producción, pero a cambio de descapitalizar industrial y tecnológicamente amplias zonas –si no países enteros– de Europa, en beneficio de los polos de excelencia ya existentes.

impedían la consumación de la adjudicación⁶. Por lo tanto, algunos Estados miembros, entre ellos España, que se habían apresurado a trasponer las Directivas sin reservas ni salvaguardias se vieron en una situación de desventaja y consideraban que antes de adoptar nuevas medidas era necesario evaluar bien el resultado de las anteriores y conocer cómo pensaba la Comisión evitar las discriminaciones y problemas señalados. Además, y a cambio de sus propuestas, la Comisión no fue capaz de fijar los estímulos económicos disponibles porque los fondos que proponía compartir procedían de los programas de desarrollo regional (FEDER) y no se podían dedicar a programas de defensa salvo que tuvieran naturaleza dual.

El CEdic23 cogió al sector industrial español en una situación difícil porque –a diferencia de sus competidores más directos- no se consideraba como un sector estratégico para la economía nacional. En vísperas del Consejo, España no disponía de una visión de política industrial para el sector de la seguridad y la defensa, no se habían catalogado sus capacidades industriales y tecnológicas críticas a proteger por su carácter estratégico y no se disponía de un sistema centralizado de gestión industrial que pudiera integrar la adaptación del sector a las reformas que se proponían, generando sinergias y economías de escala con todos los actores públicos y privados implicados. Como resultado, el margen de influencia para España en los resultados del CEdic2013 fue bastante limitado y poco proactivo. Afortunadamente, la mayor parte de los Estados miembros no secundó la propuesta de la Comisión y preservaron la naturaleza gubernamental de la defensa, la excepcionalidad del art. 346 del TFUE y la complementariedad con la OTAN.

1.2 Resultado y conclusiones del CEdic2013⁷

Al Consejo se llegó con dos lógicas diferentes. Por un lado, la de quienes creían que se debía avanzar de forma equilibrada y ordenada, empezando por la PCSD, siguiendo por las capacidades y acabando por la industria (España entre ellos) y, por otro, los que buscaban acelerar la comunitarización del sector industrial debido a la dificultad de desbloquear los otros asuntos. El Consejo frenó el impulso de la Comisión, reafirmó el carácter intergubernamental de la PCSD y defendió la peculiaridad del sector, aunque admitió que la Comisión debería acompañar a los Estados miembros, a la Agencia Europea de Defensa y a la Alta Representante para avanzar en la racionalización y transformación de la ETIDB.

El Consejo Europeo se ocupó de la Defensa como estaba previsto, aunque otras cuestiones de actualidad y económicas le robaron el protagonismo exclusivo. La Defensa importó, pero no tanto como para monopolizar las discusiones del Consejo (40 minutos del mismo). En las conclusiones se optó por progresar simultáneamente mejorando la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, desarrollando las capacidades militares y fortaleciendo la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE). Del mismo modo, y en relación con la industria, se mantuvo el carácter

⁶ El propio Informe de la Comisión al Consejo (p. 46), reconocía que la mayor parte de las adquisiciones amparadas por su Directiva 2009/81 entre agosto de 2011 y marzo de 2013, Francia no asignó ningún contrato fuera del país de 216, Alemania 1 de 162, Italia 2 de 196 y el Reino Unido 16 de 45.

⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 19-20 de diciembre, EUCO 217/13 de 20 de diciembre 2013.

intergubernamental de la misma, apelando a una colaboración entre la Alta Representante, la Agencia Europea de la Defensa y la Comisión.

Para lo primero, el CEdic2013 encomendó a la AR que elaborara propuestas concretas sobre Ciberdefensa, Seguridad Marítima en 2014, mientras que se le pedía de forma genérica que examinara cuestiones pendientes como la financiación de las misiones (mecanismo Athena), la aceleración de las misiones PCSD o el despliegue de los grupos de combate (Battle Groups). Finalmente, se le pedía que presentara en 2015 un informe sobre el cambio del contexto estratégico.

Para lo segundo, y como advertencia a la Comisión, el Consejo reconoció que las capacidades “pertenecen a los Estados miembros y están bajo su control”. Junto a una apelación genérica a fomentar la transparencia y coordinación de los planeamientos de defensa, el Consejo apoyó el desarrollo de aeronaves pilotadas a distancia de gran autonomía y altitud media; la creación de una capacidad de aviones multifunción de reabastecimiento en vuelo y transporte, impulsar las comunicaciones por satélite y la ciberdefensa.

Para la industria, el Consejo hizo hincapié en la importancia de garantizar “la total y correcta aplicación y ejecución “de las dos Directivas de 2009. Solicitó a la Comisión, la EDA y los Estados miembros a potenciar la investigación de doble uso, incluyendo una Acción Preparatoria y a la Comisión que evaluara la forma de hacer extensibles los objetivos del Horizonte 2020 a las capacidades industriales y de defensa. El Consejo también ordenó a los anteriores que elaboraran una Hoja de Ruta sobre seguridad del suministro para desarrollar el Acuerdo Marco sobre Seguridad de Suministro⁸ adoptado por la Agencia Europea de la Defensa. Las medidas de certificación y normalización se programaron para 2014, a diferencia de las relaciones con el apoyo a las PYME.

⁸ “Framework Arrangement for Security of Supply between Subscribing Member States”, Consejo de Dirección de la EDA, noviembre 2013.

Tabla 1. Medidas, responsables y avances registrados en relación con los objetivos del CEdic2013

Medidas del CEdic2013	Responsables	Avances 2014	Estado y previsiones
PCSD	AR EEMM, AR, SEAE JC. Juncker/M. Bannier PE		Informe estratégico para CEjun2015 Conclusiones PCSD de 18 de mayo Recomendaciones para CEjun2015 Informes/Resoluciones para CEjun2015
Fortalecimiento del mercado interior (Directivas de adquisiciones y transferencias intracomunitarias)	Com.		Informe de la Comisión en junio de 2016
Ciberdefensa	AR, Com. y EDA	Aprobado el Plan de Acción en noviembre de 2014	Presentación primer informe de progresión en CEjun2015
Estrategia de seguridad marítima	EEMM, AR y Comisión	Aprobada una Estrategia en junio y un Plan de Acción en diciembre de 2014	Sin incluir en la agenda del CEjun2015
Plan de Acción del enfoque integral	AR y Comisión	Aprobado en abril	Informe de progresos a principios de 2016
Comunicación por satélite	EEMM, EDA y Comisión		Sin incluir en la agenda del CEjun2015
Convergencia planeamientos de defensa	EDA y AR	Aprobado el Plan de Acción en noviembre	Sin incluir en la agenda del CEjun2015
Revisión del mecanismo Athena	EEMM y SEAE	Iniciado en otoño de 2014	Aprobado en marzo de 2015 y pendiente de aprobación en el PE
Acción Preparatoria para financiar investigación	EDA, Comisión, EEMM y Grupo de Personalidades		Informe del Grupo de Personalidades en marzo 2016 y lanzamiento en 2017
Amenazas híbridas	AR		Mandato del Consejo en marzo de 2015 para presentar un Plan de Acción en CEjun2015
Programa de trabajo sobre certificación y estandarización de equipos	EDA y Comisión	Informe	Sin incluir en la agenda del CEjun2015
Hoja de Ruta sobre seguridad de suministro	Com. AR, EEMM, EDA		Sin incluir en la agenda del CEjun2015
Reducción costes certificación militar	EEMM, EDA, Com.		Sin incluir en la agenda del CEjun2015

2. El Consejo Europeo del 25-26 de junio de 2015 (CEjun2015)

Desde el CEdic2013 se han ido desarrollando los acuerdos previstos en la Tabla anterior con mayor o menor éxito según las cuestiones. En este análisis se agrupan los anteriores de acuerdo al esquema acordado en aquél Consejo:

- Mejorar la eficacia, visibilidad y resultados de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)
- Capacidades militares
- El refuerzo de la industria

El estado y expectativas que se describen se apoyan en la valoración interna de los responsables de impulsar estos procesos, tanto en las conclusiones ministeriales sobre la PCSD como en los informes que han elaborado la Alta Representante, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Agencia Europea de la Defensa, la Comisión y otros de interés. Sobre ellos, que ofrecen la mejor referencia sobre el estado de la cuestión se elaboran algunas reflexiones sobre las implicaciones para la industria española de cara al CEjun2015.

Al igual que pasó en el CEdic2013, el próximo Consejo Europeo de 25-26 de junio había levantado inicialmente grandes expectativas en relación con la seguridad y defensa, confirmando el punto de inflexión que arrancó en el anterior. Sin embargo, tanto por los avances registrados que ya se conocen como por la falta de avances sustanciales en algunos asuntos pendientes han reducido la cantidad posible de grandes acuerdos a tomar, con lo que se han reducido las expectativas de que las cuestiones industriales y de PCSD tengan mayor relevancia y protagonismo durante el Consejo Europeo.

2.1 Mejorando la eficacia, visibilidad y resultados de la Política Común de Seguridad y Defensa

Para cumplir con este mando del CEdic2013, la Alta Representante ha venido manteniendo contactos e intercambiando borradores con los Estados miembros para evaluar el cambio de contexto estratégico y la necesidad de llevar a cabo una revisión de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Por su parte, los ministros de Exteriores y Defensa han asociado la necesidad de desarrollar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD con la de contar con una base industrial y tecnológica de la defensa europea (EDTIB en sus siglas inglesas) más integrada, sostenible, competitiva e innovadora.

En el CEjun2015 se podría optar por elaborar una nueva estrategia que articulara la seguridad y la defensa desde el marco superior de la política exterior de la UE. La nueva estrategia podría identificar los intereses, prioridades y objetivos de la UE como un actor global, las amenazas, retos y oportunidades a los que se enfrenta, los medios de los que dispone y el papel de la PCSD en todo ello. Dentro de ese esfuerzo integrador, la AR y la Comisión han trabajado por desarrollar un enfoque

integral en la acción exterior, empezando por la creación de un Grupo de Acción Exterior, y siguiendo por la integración de las dimensiones interior y exterior de la seguridad⁹.

En el CEdic2013 no se habían producido los sucesos de Ucrania y, por tanto, no estaba entre sus mandatos el de hacer frente a la situación. Tampoco el Daesh era lo que ahora es ni la seguridad en el Mediterráneo planteaba tantos problemas. En el pasado Consejo de Asuntos Generales el Consejo solicitó a la Alta Representante que elaborara, junto con los EEMM, la EDA y la Comisión, un marco conjunto de respuestas ante las estrategias híbridas que amenazan a la seguridad europea. El estudio incluirá opciones de ciberdefensa, alerta temprana, desarrollo de capacidades y comunicación estratégica y debería estar listo a finales de 2015.

En relación con la PCSD, y reconociendo que la defensa depende de los EEMM, la AR ha elaborado una Comunicación Conjunta donde se ha ido desarrollando el nexo entre seguridad y desarrollo, de forma que la UE pueda profundizar sus prestaciones de formación de capacidades en los escenarios donde interviene¹⁰. Al CEjun2015, además de las conclusiones sobre PCSD que elaboró el Consejo de Asuntos Generales del 18 de mayo¹¹, llegarán también un informe personal del Presidente Jean-Claude Juncker (y de su asesor Michel Bannier) junto a varios informes y resoluciones del Parlamento Europeo sobre PCSD (Danjean), financiación (Kukan/Tarand) e industria (Gomes). A estos informes podrían unirse otros procedentes de la Asociación de Industrias de la Defensa (ASD en sus siglas inglesas) para otorgar a la UE la capacidad de proporcionar seguridad en el escenario internacional.

En el próximo Consejo no se revisara el Plan de Acción que se acaba de aprobar en abril de 2015¹² para seguir integrando los objetivos, prioridades y actuaciones de los EEMM y de la UE en países y regiones terceros porque su revisión está prevista para 2016. Por la misma razón, tampoco se revisara el también aprobado Plan de Acción para desarrollar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE¹³. Tampoco es de esperar que en el CEjun2015 se avance en asuntos como la financiación de las misiones y operaciones PCSD, tanto civiles como militares, que es donde menos avances se han producido, tal y como ha reconocido la AR en su Informe al Consejo de Asuntos Generales de 18 de mayo (apdo. 4). Aunque se ha logrado la revisión del mecanismo Athena para la financiación de misiones y operaciones militares, los avances hacia una financiación común han sido muy limitados y siguen siendo un obstáculo a la mayor participación de los EEMM en las misiones PCSD y a al despliegue de los Battle Groups en las mismas. En este sentido, la posibilidad de delegar en un grupo

⁹ No deja de ser paradójico que los Ministros de Exteriores y Defensa de la UE apoyen una integración de las estrategias de seguridad y defensa y, entre tanto, los responsables de Interior hayan elaborado su propia estrategia de libertad, seguridad y justicia (The European Agenda on Security, COM[2015]185 de 28 de abril), actualizando su Estrategia de Seguridad Interior de 2010, lo que da una idea del limitado progreso del enfoque integral (comprehensive approach) dentro de la UE en vísperas de la actualización del Plan de Acción de ese enfoque previsto para 2016.

¹⁰ JOINT (2015) 17 de 30 de abril sobre “Capacity building in support of security and defence. Enabling partners to prevent and manage crisis”.

¹¹ Consejo de Asuntos Exteriores, Doc. 8971 de 18 de mayo de 2015, sobre “Conclusions on CSDP”.

¹² Doc. 7913 de 14 de abril de 2015 sobre “Taking forward the EU’s Comprehensive Approach to external conflict and crisis”. Action Plan 2015.

¹³ Doc. 17002 de 16 de diciembre de 2014 sobre “EU Maritime Security Strategy Action Plan”.

de países algunas misiones o funciones PCSD (art. 44) no ha madurado lo suficiente como para ser incluida en la agenda del CEJun2015.

De lo anterior se deduce que al CEJun2015 van a llegar todos los estudios de reflexión encargados, pero el éxito del Consejo Europeo no se deberá medir por los informes que se aprueben sino por su traducción en resultados concretos. Las estrategias y planes de acción no deben convertirse en un fin en sí mismos sino que deben asegurar el efecto transformador. Hasta ahora, la PCSD adolece de un exceso de ambición y de construcción teórica y de una limitada capacidad práctica, de un desfase entre las expectativas que se crean en los Tratados y Consejos Europeos y las capacidades reales, razones que explican el estado de estancamiento de los últimos años y que reducen la credibilidad del CEJun2015 para revertir esa situación.

2.2 Potenciar el desarrollo de capacidades

En el CEdic2013 se aprobó impulsar la cooperación mediante proyectos de colaboración en capacidades militares críticas como aprovisionamiento en vuelo (AAR¹⁴), ciberdefensa¹⁵, sistemas aéreos tripulados a distancia (RPAS¹⁶) y satélites de comunicaciones gubernamentales (GOVSATCOM¹⁷). Estas tareas, en opinión del Consejo de Asuntos Generales de 18 de mayo de 2015 progresan adecuadamente de cara al CEJun2015 y se espera avanzar en nuevos objetivos como:

- En la AAR: identificar nuevos EEMM que puedan participar, articular un adiestramiento común y emplear el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC) como centro de especialización y, según propone la EDA, generalizar el uso de kits A400M AAR compatibles con plataformas de aviones distintos.
- RPAS: concluir la integración del tráfico aéreo de los RPAS civiles (Single European Sky, SES) con el de los militares (Single European Sky air Traffic Management Research, SESAR); poner en marcha un programa de investigación en I+D (Alemania, Francia e Italia) al que se puedan sumar otros EEMM, en su momento y dentro de una dimensión europea.

¹⁴ Air-to-air refuelling (AAR) es una capacidad crítica para la proyección y combate. La EDA trata de reducir la fragmentación del sector, aumentar la capacidad europea y optimizar su empleo. Nueve EEMM entre los que se incluye España han mostrado su interés en adquirir el Multi-Role Tanker Transport (MRTT) para 2020 en un programa liderado por Holanda.

¹⁵ La EDA, junto con los EEMM y la Comisión, acordaron desarrollar una Hoja de Ruta para reforzar las capacidades de ciberdefensa que incluyera el adiestramiento, el conocimiento situacional y la protección de las misiones y operaciones PCSD de la UE.

¹⁶ Entre 2020 y 2025, se deberían concluir el procedimiento de certificación de navegabilidad de los RPAS, un programa conjunto de inversión para la integración de los RPAS (España es uno de los 8 países participantes), desarrollar un RPAS de media altitud y gran autonomía y crear una comunidad de usuarios de RPAS (España está entre los 7 países que participan).

¹⁷ La EDA, en colaboración con los EEMM, la Comisión y la Agencia Espacial Europea trata de que los gobiernos dispongan de satélites de comunicación de nueva generación en 2025 dentro de un programa liderado por España. El programa incluye un Grupo de Usuarios (España está entre sus 5 miembros), definir los requisitos comunes civiles y militares, identificar la agenda de investigación y lanzar un programa de I+D (Clase B).

- GOVSATCOM: identificar acciones posteriores a los requerimientos de los usuarios y lanzar el estudio de viabilidad en 2015 del que se espera obtener resultados a finales de 2016.
- Ciberdefensa: evaluación de programas de cooperación, formación, adiestramiento, tecnologías y recursos humano. La EDA está preparando proyectos de ciberdefensa para ser desplegados junto con los cuarteles generales de las operaciones.

Más avances se han logrado en la coordinación de planeamientos de defensa para potenciar la cooperación de defensa en la UE, aunque esa coordinación no ha logrado ni siquiera en la OTAN que los EEmm subordinen sus prioridades a las colectivas¹⁸. Para impulsar estos programas se ha sopesado la posibilidad de exenciones del IVA en tres casos (ver programas pilotos) siempre que añadan un valor particular a la defensa. También se han barajado nuevos equipos mecanismos de financiación, incluido el recurso al Banco Europeo de Inversiones (BEI) para equipos de doble uso. Finalmente, se han establecido unas orientaciones (Policy Framework) elaboradas por la EDA para impulsar la cooperación a largo plazo y se siguen buscando programas de adquisiciones conjuntas. Por su parte, la AR ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollar las capacidades civiles debido a las limitaciones de las citadas capacidades establecidas en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en 2000. Respecto a las capacidades militares, siguen siendo prioritarias las acordadas en desarrollo del Plan de Desarrollo de Capacidades (las 16 últimas acordadas en noviembre de 2014).

Sin embargo, y como ha manifestado el Director Ejecutivo de la EDA¹⁹, el Plan de Desarrollo de Capacidades revela carencias en capacidades distintas de las cuatro identificadas en CEdic2013 mencionadas en relación con la vigilancia aérea, la capacidad de mantenimiento, mini-drones, guerra híbrida, defensa contra misiles, laboratorios contra explosivos improvisados. En el capítulo de avances en la cooperación (pooling & sharing), el Mando Europeo de Transporte Aéreo sigue siendo la referencia, sin que se hayan registrado nuevos proyectos.

2.3 Reforzar la base industrial y tecnológica de la Defensa europea

En la agenda del CEJun2015 figuran algunos puntos del día relacionados con la reorientación de la PCSD, las capacidades militares, los incentivos fiscales y financieros para fomentar la cooperación, la Acción Preparatoria y el Plan de Acción sobre PYME. Los comunicados oficiales han vinculado sistemáticamente la necesidad de contar con una base industrial y tecnológica de la defensa europea eficiente, no sólo para dotar a la PCSD de las capacidades que necesitan sino también para potenciar un tejido industrial y tecnológico en Europa.

La Comisión Europea sigue tratando de que sus propuestas de políticas industriales y de mercado de Defensa encuentren eco entre los Estados miembros y, de paso, le permitan asumir mayor

¹⁸ En el Informe de la AR al Consejo de 18 de mayo figuran los posibles desarrollos de esta concertación.

¹⁹ Discurso ante la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, del Director Ejecutivo de la EDA, Jorge Domecq, 6 de mayo de 2015.

protagonismo en el proceso de decisiones. Entre ambos Consejos, los países con fuertes intereses industriales han seguido cuestionando la eficiencia y alcance de la regulación comunitaria (directivas 2009/81 y 2009/43) y han continuado blindando sus capacidades estratégicas a través de la regulación nacional para evitar interferencias de la CE. La Comisión ha trabajado incansablemente para cortar la sangría interpretativa y la aplicación indiscriminada del artículo 346 del TFUE, los *offsets* y compensaciones industriales, los acuerdos gobierno a gobierno o los códigos de conducta para seguridad de suministro están constantemente en el punto de mira. Mientras, la utilización de fondos comunes europeos con fines militares -que es la principal palanca de influencia de la Comisión- está prohibida por los tratados y los instrumentos financieros y programas que aporta (Horizonte 2020, ESIF o COSME) siguen teniendo más valor potencial que certeza para alcanzar los objetivos que se propone. Por su parte, los incentivos fiscales siguen siendo todavía una posibilidad de la que sólo se han aprovechado hasta ahora algunos proyectos de la Agenda Europea de Defensa.

En su Informe sobre la implementación de los acuerdos del CEdic2013²⁰, la Comisión vuelve a advertir de que los EEMM continúan adjudicando contratos sin atenerse a las Directiva de adquisiciones en vigor, por lo que ha comenzado en enero de 2015 a evaluar su cumplimiento y ya ha preparado unas orientaciones para los contratos gobierno a gobierno. La valoración de la Directiva de transferencias está prevista para junio de 2016, por lo que no entrará en el CEJun2015, aunque en marzo de 2015 se ha organizado un Grupo de Trabajo para armonizar su implementación.

2.4 La acción preparatoria

La Comisión, con la esforzada colaboración de la EDA, continúa preparando una Acción Preparatoria que pueda aprobarse en 2017. Se trata de articular un programa de investigación que beneficie a la industria de defensa (aunque se aluda a él como tecnologías PCSD en lugar de tecnologías de defensa) con un programa de financiación plurianual (2021-2027) de forma que permita progresar en la investigación hacia los objetivos previstos de capacidades y de PCSD. La acción preparatoria tiene la misión difícil de asignar fondos comunes a programas de utilidad para la defensa, una asignación excluida por los Tratados que obligará a hacer un ejercicio de ingeniería financiera para que la Comisión y, sobre todo, el Parlamento Europeo lo permitan. Para ello, el sector industrial de la defensa tendría que dejar de estar al margen de la industria europea para pasar a ser un caso particular dentro de la misma, de modo que se le reconozca su peculiaridad y pueda beneficiarse de las oportunidades que ofrecen las políticas comunes salvo aquellas salvedades que determine su especificidad (por ejemplo, fomentando la inserción de la industria de defensa dentro de la Agenda para el Crecimiento y la Inversión de la Comisión). El instrumento de la dualidad, la aplicación civil o de defensa indistintamente, precisará tiempo para hacerse sitio en un sistema y entre unos actores que han visto a la industria de defensa como un *outsider* en el ámbito industrial del mercado único. El tercer reto es evitar que la habilitación de esos fondos conduzca al desmoronamiento de las inversiones nacionales en I+D, pasando de la complementariedad que se busca respecto a los esfuerzos nacionales a la subrogación si los EEMM reorientan su inversiones en otra dirección o las

²⁰ "Report on the Implementation of the European Commission's Communication on Defence", Comisaría para el Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES, de 8 de mayo de 2015.

reducen. La lógica de las economías de escala utilizadas en la reivindicación de la defensa europea puede fallar cuando se piensa que lo común es mejor que lo particular porque si bien es cierto que los países individualmente no pueden afrontar por sí solo todas las necesidades de I+D+i, no es cierto que la UE sí pueda porque sólo añadiría valor si los EEMM preservan su nivel de inversiones, no si las reducen a la espera de que las asuma la UE²¹.

Finalmente, la Acción Preparatoria debería ampliar su base de participación a las PYME y al Sector Industrial. Lo primero está pendiente de que la Comisión identifique el mecanismo adecuado de participación y lo segundo ya está en marcha con la creación de un Grupo Asesor de Alto Nivel compuesto por personalidades²².

La Comisión en su Hoja de Ruta de junio de 2014²³ recuerda que la inversión en I+D que se puede asignar bajo el programa Horizonte 2020 está limitada a la tecnología civil, por lo que su apoyo con fondos comunes a la defensa está limitado a los proyectos de naturaleza dual y cualquier sinergia posible estaría regulada por su régimen de regulación. Por lo tanto, no hay más remedio que elaborar una Acción Preparatoria no vinculada al H2020 si se quiere impulsar la I+D europea en relación con tecnologías y capacidades PCSD. La Comisión considera que dentro de las anteriores existen unas tecnologías críticas (Key Enabling Technologies, KET) en los campos de la nanotecnología, microelectrónica, fotónica y biotecnología de naturaleza dual que se precisan tanto para preservar la competitividad industrial europea, en general, como la de su base industrial de la seguridad y la defensa en particular. Además de la contribución de la Agencia Europea de la Defensa, el Grupo de Personalidades mencionado anteriormente deberá presentar su informe a la Comisión en marzo de 2016.

La Asociación Industrial Europea (ASD)²⁴ ha reivindicado la necesidad de tener en cuenta la peculiaridad del sector (los Ministerios de Defensa como compradores únicos) y la complementariedad del proyecto, así como su vinculación con las tecnologías críticas que demanda la PCSD²⁵. Considera que los nuevos proyectos europeos no deben ni duplicar ni desmovilizar los proyectos nacionales de I+D, que debido a su peculiaridad no deberían exigir a la industria la cofinanciación, al igual que se hace en los proyectos nacionales y que, excepcionalmente, debería abrirse a países que contribuyen a las misiones PCSD. Abogan por un reparto equilibrado de los derechos de propiedad intelectual derivados de los proyectos, la neutralidad en los procesos de

²¹ Este es un riesgo que ha señalado, entre otros, el Director Ejecutivo de la EDA, Jorge Domecq.

²² El Grupo lo componen Fernando Abril-Martorell; Carl Bildt; Antoine Bouvier (MBDA); Håkan Buskhe (Saab), Paul de Krom, (TNO); Tom Enders (Airbus), Michel Gahler (Parlamento Europeo); Elisabeth Guigou (Asamblea Francesa); Ian King (BAE); Bogdan Klich, (Senado Polaco); Mauro Moretti (Finmeccanica); Reimund Neugebauer (Fraunhofer- Gesellschaft); Arndt Schoenemann, (Liebherr-Aerospace Lindenberg GmbH); Teija Tiilikainen (FIIA) y Nick Witney (ECFR) junto con Federica Mogherini (Alta Representante) e Izbieta Bieńkowska (Comisaria Europa para el Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES).

²³ "A New Deal for European Defence", COM (2014) 387.

²⁴ La Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD) representa a las 15 principales compañías europeas, 27 asociaciones de 20 países con un volumen de negocios de 197.300 millones de euros, de los cuales 20.000 se destinan a I+D, emplean 778.000 trabajadores en 3.000 compañías y 80.000 proveedores, siendo PYMES en su mayoría.

²⁵ ASD Position Paper de 6 de febrero de 2015.

decisión y que las tecnologías y capacidades a los que se apliquen sean verdaderamente disruptivas. Por último, propone que el Grupo de Personalidades que asesore a la Comisión contribuya a asegurar la complementariedad entre los proyectos de I+D nacionales y europeos.

2.5 Seguridad de suministro

La seguridad de suministro se refiere a la garantía de que los Estados miembros podrán salvaguardar las cadenas de suministros críticos. El CEDic2013 le dio a la Comisión el mandato de elaborar, junto a los Estados miembros y la AR un régimen de seguridad de suministro aplicable a toda la UE.

La Comisión en su Hoja de Ruta de junio de 2014 se comprometió a presentar las áreas a cubrir y las medidas a adoptar en el CEJun2015. Hasta ahora, la Comisión resalta la complejidad y variedad de aspectos y enfoques en relación con la seguridad de suministro (corto y largo plazo, dentro y fuera del mercado interior, acuerdos generales o ad hoc...) entre los distintos actores implicados y esperan que el CEJun2015 proporcione orientaciones al respecto de forma que se pueda cumplir la Hoja de Ruta prevista que apunta al primer trimestre de 2016 como la fecha en la que debería aprobarse un régimen de seguridad suministro comprensivo y válido para toda la UE.

La ASD propone que esa Hoja de Ruta preserve la base industrial y tecnológica europea, que la seguridad de suministro se desarrolle como parte del mercado interior y que las conclusiones del CEJun2015 recojan expresamente sus propuestas. Para lo primero²⁶, la ASD propone que ese Consejo de un mandato a los EEMM, EDA y Comisión para que elaboren una estrategia industrial de la defensa, que los gobiernos se comprometan a asignar el 10% de sus inversiones en defensa a R T, dando prioridad a las tecnologías multiplicadoras (key enabling technologies) y a los proyectos de cooperación (20%) y que incentiven compras de equipo que fomenten la autonomía operativa y la I+D. Para lo segundo, y a la vista de las deficiencias de la Directiva 2009/43/EC para facilitar la transferencia intracomunitaria de bienes y servicios de defensa, pide que tanto la Hoja de Ruta como el CEJun2015 aboguen por la libre circulación de los anteriores. Para ello los países proveedores deberían armonizar y estandarizar las salvaguardias establecidas al amparo de la directiva anterior, sus controles a la exportación y los acuerdos de suministro intracomunitarios (por ejemplo desarrollando el Acuerdo Marco de la EDA sobre *European Defence Priorities and Allocation System*). También propone que el CEJun2015 encargue al Grupo Asesor valorar las limitaciones existentes a la seguridad de suministro intracomunitaria.

2.6 Respaldo a las PYME

El CEDic2013 impulsó el libre acceso de las PYME al mercado interno tratando de corregir algunas de las deficiencias derivadas de la incorrecta ejecución de las directivas de transferencias y adquisiciones. Las PYME se enfrentan a complejidades burocráticas como los sistemas de licencias, las restricciones a los *offset* (compensaciones) y a las ventas gobierno a gobierno, así como las dificultades de acceso

²⁶ ASD Position Paper de 3 de abril de 2015.

a los créditos para la investigación²⁷. La dualidad (civil/militar) y el impulso de las PYME, dentro de las estrategias regionales de especialización inteligente y “clusterización” parecían las excusas perfectas para buscar huecos en el uso de fondos europeos. Sin embargo, la falta de sintonía entre las intenciones de la Comisión y las políticas de las naciones en el uso de fondos, así como la renuencia de algunas autoridades regionales que gestionan esos fondos de forma ajena a la lógica dual, están retrasando la materialización. Al no cumplirse las grandes expectativas creadas en el CEEdic2013, algunos países que habían abierto sus mercados a las PYME europeas en la creencia de que el resto haría lo mismo, han empezado a reconsiderar la apertura anticipada de sus mercados. Para desarrollar el Plan de Acción de las PYME, los siguientes pasos incluyen facilitar el acceso a los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión, del Horizonte 2020 y al programa COSME²⁸, así como la colaboración con las autoridades regionales para el acceso a proyectos de doble uso, especialmente en el ámbito de las *key enabling technologies* (KET)²⁹.

²⁷ La EDA puso en marcha en febrero de 2014 el primer proyecto piloto de financiación (Turtle) que asocia una PYME, un laboratorio tecnológico, una facultad de ingeniería y un centro de investigación militar para desarrollar tecnologías duales.

²⁸ COSME (Competitiveness of Enterprises and SMEs) es un programa de la UE dedicado a fomentar la Competitividad de las PYME y está dotado con un fondo de 2.300 millones de euros entre 2014 y 2020. También se usa para estimular la asociación entre clústeres de SME de defensa con otros que desarrollan tecnologías duales (European Strategic Clusters Partnership).

²⁹ Andalucía está incluida entre las regiones que han incluido áreas de especialización inteligente entre sus programas de desarrollo.

3. Reflexiones generales y particulares ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015

De lo descrito anteriormente se deduce que aunque no caben esperar grandes resultados del CEJun2015 en las tres cestas: PCSD, capacidades e industria, pero su inclusión en el orden del día permite visualizar que la Defensa sigue importando y que se cumplen los hitos e iniciativas iniciados en 2013. Otra cosa es que el ritmo y ambición de los distintos procesos coincida con las expectativas de los distintos sectores implicados.

El proceso sigue bajo control gubernamental, a través de los EEMM, la Agencia Europea de Defensa y el Grupo Lol³⁰, aunque la Comisión ha ido adquiriendo creciente protagonismo e influencia. La interacción de los anteriores con el sector industrial también se ha visto incrementada y, aunque las decisiones finales siguen siendo de naturaleza política, la actitud proactiva de las asociaciones nacionales y europeas del sector industrial siguen siendo esenciales para que los gobiernos tengan en cuenta sus necesidades e intereses.

Si de verdad importa la Defensa, el Consejo Europeo debería pronunciarse sobre los recursos que esa importancia requiere. Las estrategias y planes de actuación sirven de poco si luego no se respaldan con los recursos materiales y políticos necesarios. Ya no sólo está en juego el prestigio de la UE como suministrador de seguridad internacional y actor global, sino la preservación de un tejido industrial y la adquisición de tecnología que aseguren la competitividad y continuidad de negocio en el sector industrial de la seguridad y la defensa. A diferencia de lo ocurrido en la Cumbre de la OTAN en Gales en 2014, los EEMM no se han comprometido expresamente a mejorar la cantidad y la cantidad de su gasto en defensa dentro de la UE. Si en aquella cumbre los EEMM se comprometieron a alcanzar el 2% del PIB como objetivo en 2024 y dedicar el 20% del anterior a la adquisición de capacidades militares, dentro de la UE no se ha manifestado ningún compromiso distinto del alcanzado en 2007 en el marco de la Agencia Europea de Defensa (dedicar el 20% de los presupuestos a adquisiciones de equipos y el 35% de las anteriores a programas de colaboración)³¹. Sin un compromiso presupuestario expreso, las propuestas para relanzar la PCSD tendrán los mismos problemas de credibilidad que las alcanzadas en Gales, dado el difícil contexto europeo de austeridad y crecimiento para sostener el esfuerzo militar.

Por otro lado, hay que asegurar que el esfuerzo que se va a realizar se corresponde con las necesidades de empleo militar, para lo que habrá que evitar desarrollar conceptos operativos y tecnologías que no tengan utilidad en el futuro. Las capacidades militares del futuro vendrán determinadas en su gran mayoría por la tecnología disponible (technology-driven) en lugar de lo contrario cómo ocurría en el pasado (capacity-driven). Dado el acelerado ritmo de evolución tecnológica, es difícil que los gobiernos puedan seguir manteniendo tantos programas específicos de

³⁰ Este grupo está formado por Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Italia y España tras firmar sus gobiernos un Acuerdo Marco en relación con las cuestiones industriales de defensa el 27 de julio de 2000 y funciona como un grupo de coordinación sobre posiciones industriales comunes en relación con terceros incluida la UE. Su interacción con la Comisión se ha ido acentuando a medida que se ha ido desarrollando la agenda del CEJun2013.

³¹ En su manifestó su deseo de que se aprovechara el CEJun2015 para reiterar ese compromiso en el seno del Consejo Europeo (citado en nota 18).

I+D+i como hasta ahora, por lo que tendrán que dar prioridad a aquellos que tengan naturaleza estratégica y recurrir a las tecnologías existentes y duales para satisfacer la mayor parte de sus necesidades. Las empresas son globales, están orientadas al sector civil y producir exclusivamente para clientes de defensa implica un sobrecoste. Además, se multiplican las tecnologías disruptivas que limitan la superioridad tecnológica de las fuerzas armadas tradicionales o se la otorgan a actores no estatales de forma que ponen en riesgo la operatividad de los equipos militares o aumentan su coste de forma desproporcionada.

Fuera de la UE, Estados Unidos ha tomado ya nota de lo anterior y apostado por un salto tecnológico: “The Third Offset Strategy” que puede asegurar la supremacía de su base industrial en la próxima generación de equipamientos militares. Mientras sus competidores europeos continúan produciendo equipos diseñados para formas de combate que van desapareciendo, Estados Unidos ha apostado por nuevas formas de proyección de fuerzas y por conceptos operativos que les permitan compensar (offset) las tecnologías y capacidades de las que disponen sus rivales estatales y no estatales³². Junto a lo anterior, los Estados Unidos continúan protegiendo a su base industrial con instrumentos que les permiten lograr importantes cuotas de mercado (Foreign Military Sales y compensaciones comerciales) y mantener la superioridad de la base tecnológica militar sobre cualquiera de sus rivales. Salvo Rusia y China, que tratan de reducir esa superioridad militar y aprovecharse de las ventajas tecnológicas que obtengan para mantener su propia superioridad militar en sus enfrentamientos regionales, el resto de las bases industriales tendrá dificultades para saltar a las nuevas tecnologías en un contexto de reducción de las demandas nacionales de equipos y tecnología militar.

En una reflexión más particular y enfocada a España, la situación del sector industrial de la Defensa en España ha progresado en algunos aspectos respecto al CEdic2013 y sigue pendiente de progreso en otros.

Entre los avances se encuentra la adjudicación al Ministerio de Defensa del liderazgo de la política industrial de defensa. El Gobierno asignó en julio de 2014 al Ministerio de Defensa, en colaboración con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la responsabilidad de la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de la defensa. Para ello, el Ministerio de Defensa ya puede disponer del ejercicio de los derechos, salvo el económico, derivados de la participación pública estatal en el capital de las sociedades mercantiles cuya actividad se desenvuelva en el sector industrial de la defensa, por lo que ahora queda por definir cómo va a ejercer esos derechos en industrias como tan relevantes como Navantia, Indra o Airbus.

³² Para una descripción de la Offset Strategy, ver Luis Simon: “Offset Strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU?”, ARI 14/2015 de 3 de marzo.

También se le ha designado interlocutor directo con el sector industrial de la defensa, tenga o no participaciones en sus industrias. La interlocución única racionaliza la gestión pero también obliga a desarrollar un instrumento altamente eficiente, para lo que el Ministerio ha procedido a reforzar la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) que depende de la Secretaría de Estado de Defensa³³. Con ello se ha centralizado en la DGAM la gestión de los programas de armamento y material, la política industrial, la de I+D+i y la de adquisiciones³⁴. No obstante, a la centralización le debe seguir un refuerzo de las capacidades humanas, de especialización y de recursos de la DGAM si se quiere que esta emule a las agencias similares de otros países, que han debido ampliar y profundizar sus recursos y competencias para superar las dificultades de una gestión sumamente técnica y compleja.

La interlocución única y la centralización de la gestión han potenciado la capacidad de liderazgo del Ministerio de Defensa y de su Secretaría de Estado dentro del sector. Sin embargo, y de cara al futuro, sigue pendiente una mayor integración de la política industrial ministerial en el conjunto de las políticas industriales del Gobierno. La industria de defensa no sólo es estratégica para un Ministerio, sino que debe serlo para todo el Gobierno y, de ahí, la necesidad de normalizar su integración en el conjunto de las políticas industriales y de investigación, reservando la excepcionalidad para aquellos aspectos que afecten de forma inequívoca la seguridad nacional.

En diciembre de 2013, ni el Gobierno ni el Ministerio de Defensa disponían de una política industrial que respaldara el carácter estratégico de la industria de la seguridad y la defensa. Desde julio de 2014, ya existe una “Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España” en la que se intenta enmarcar el nuevo ciclo inversor en I+D militar, pero la Agenda es más una visión voluntarista que una estrategia en la que se integren y concreten los planes de acción y los fondos necesarios para conseguir su desarrollo.

A la espera, el Ministerio de Defensa ha comenzado a desarrollar una política industrial que debe proporcionar las capacidades militares que necesitan sus Fuerzas Armadas y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo de la base industrial y tecnológica de la defensa en España. Para hacerlo, el Ministerio ha tenido que identificar las capacidades militares requeridas (Objetivo de Capacidades Militares) así como las capacidades y áreas de conocimiento críticas que precisa esa base³⁵. De esta

³³ R.D. 524/2014 de 20 de junio

³⁴ El Ministerio de Defensa ha designado a la DGAM como mesa de contratación en los procesos de adquisición mediante la Res. 320/38065/2002 de 26 de abril de 2015. También ha puesto en marcha un nuevo sistema de adquisiciones con planes de trabajo detallado, plazos verificables y auditorías técnicas y económicas por parte de la DGAM y del INTA, así como del Grupo de Evaluación de Costes y el resto de los mecanismos de control de la Administración.

³⁵ El Consejo de Ministros del 29 de mayo de 2015 ha aprobado 9 áreas de conocimiento que abarcan unas 40 capacidades. Entre las primeras se encuentran mando y control, comunicaciones e información; ciberdefensa; vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR); control de tráfico y de ayudas a la navegación; sistemas críticos embarcados en plataformas; sistemas espaciales, de tratamiento de datos y de misión; simulación de equipos y sistemas de armas para entrenamiento avanzado; sistemas de navegación, control de guiado y carga de pago en misiles y municiones complejas; así como sistemas complejos integrados por otros sistemas de armas avanzados cuyos requisitos de integración están vinculados a intereses

forma se facilita el planeamiento estratégico del sector al conocerse las prioridades sobre capacidades y tecnologías de interés para la defensa y el Gobierno. Además, su identificación permitirá al Gobierno proteger conocimientos, instalaciones e infraestructuras, tecnologías críticas, actividades de I+D+i, así como productos o servicios esenciales³⁶.

Una vez seleccionadas las áreas de conocimiento de interés para la defensa, el Ministerio podrá poner en marcha programas de I+D que desemboquen en prototipos de demostración donde se integren tecnologías que añadan valor operativo, industrial y posibilidades de exportación. Ahora queda pendiente desarrollar el sistema normativo que permita proteger las áreas de conocimiento y capacidades industriales frente a inversiones foráneas y hacer efectivas las salvaguardias que en el art. 346 del TFUE proporciona a los EE mm por razones de seguridad nacional.

El Gobierno español ha venido aprobando créditos extraordinarios para afrontar sus obligaciones de pago a la industria, ha suscrito los objetivos presupuestarios de la OTAN en Gales y el presupuesto de 2015 ha cambiado la dinámica de recortes de los años anteriores. Atender a los pagos pendientes era necesario para recuperar la credibilidad ante el sector industrial y facilitar la colaboración de los proveedores, pero la planificación de Defensa continúa sin un horizonte presupuestario estable y sostenible y se encuentra a expensas de la aprobación de créditos extraordinarios. La tramitación de los créditos extraordinarios como Proyecto de Ley, en lugar de Real Decreto puede ayudar a allanar los obstáculos jurídicos, pero no resuelve el problema de fondo.

El Gobierno ha acentuado su interacción con los interlocutores de la Unión Europea y con los del sector industrial nacional a propósito de las reformas. España ha colaborado con las iniciativas de la Alta Representante, la EDA y la Comisión para impulsar la agenda industrial, particularmente a través del Comité Ejecutivo de países Lol que colaboran estrechamente con la Comisión para impulsar su Hoja de Ruta. Tanto el Ministerio de Defensa (Secretarías Generales Estado (SecDef) y Política de Defensa (Segenpol), Direcciones Generales de Política de Defensa (Digenpol) y de Armamento y Material (DGAM), como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE) han coordinado las posiciones ante las instituciones comunitarias o la ASD.

El Ministerio de Defensa también ha reforzado su colaboración con el sector industrial nacional, reuniéndose con él en diciembre de 2013 para evaluar la situación y articular unas mesas de trabajo sobre capacidades estratégicas, I+D+i, nuevo modelo industrial; financiación y contratación³⁷. La interacción se vio ralentizada a la espera de que el Ministerio pusiera en marcha las iniciativas descritas anteriormente, pero el Ministerio ha mantenido el diálogo con las asociaciones y empresas

esenciales de defensa y seguridad. El Gobierno podrá considerar estratégica una capacidad industrial o área de conocimiento que, integrando cualquiera de las anteriores, pueda contribuir a la ventaja operacional y la libertad de acción de las Fuerzas Armadas.

³⁶ El Ministerio de Defensa ha puesto en marcha programas de inversión en I+D+i para cubrir un vehículo blindado sobre ruedas 8x8, la fragata F-110 y otros 20 programas tecnológicos dentro de un nuevo ciclo inversor.

³⁷La industria española de defensa. Estrategia de futuro. Madrid, 2 de diciembre de 2013.

del sector. La continuidad de la interlocución depende de los recursos presupuestarios que el Ministerio de Defensa, o el Gobierno a través de él, pongan a disposición del sector industrial. Junto a ellos, es importante la canalización de fondos europeos para las tecnologías duales y PYME hacia el sector industrial de la defensa, al igual que el Gobierno canaliza fondos europeos hacia sectores como el automóvil, energía, comunicaciones y al igual que hacen ya otras administraciones estatales y autonómicas. Para eso, no sólo es necesaria una mejora en la gestión dentro del Ministerio sino, sobre todo, es necesario articular una gestión interministerial que favorezca la canalización de fondos europeos. En cualquier caso, y debido a las limitaciones expuestas de los canales europeos para financiar la I+D del sector, se deberán buscar fuentes autónomas de financiación, de forma que la financiación común sea un complemento y no el único instrumento de financiación disponible.

En definitiva, las expectativas del sector industrial de la defensa surgidas del Consejo Europeo de diciembre de 2013, han ido traduciéndose en propuestas de transformación que todavía no han concluido y que el Consejo Europeo de junio próximo podría impulsar. Más allá de las medidas que acuerde el Consejo Europeo, el futuro de cada base tecnológica e industrial depende del esfuerzo de los propios interesados, por lo que si de verdad creemos que la defensa importa y que la base tecnológica e industrial es imprescindible para ella, urge ampliar y profundizar todas las medidas adoptadas entre Consejos y emular las buenas prácticas que nuestros vecinos europeos han ido ensayando para proteger nuestro tejido industrial, el europeo y la defensa de todos.

ANEXO A.

Carta de Federica Mogherini y Elzbieta Bienkowska al Presidente del Consejo Europeo de 5 de mayo de 2015

Dear President Tusk.

In December 2013, Heads of State and Government sent a clear message that "defence matters". They highlighted the contribution of the Common Security and Defence Policy (CSDP) to peace, stability and the security of European citizens, the need for military capabilities, and the importance of a competitive European defence and security industry.

This was echoed in the strategic agenda for the future agreed by the European Council in June 2014. In his political guidelines to the Commission, President Juncker inter alia called for more cooperation in defence procurement.

The next important step in this process will be the June meeting of the European Council when it will inline with its 2013 commitment "assess concrete progress... and provide further guidance, on the basis of a report from the Council drawing on inputs from the Commission, the High Representative and the European Defence Agency. We believe that continued top-down impetus from the European Council will be essential in maintaining the momentum generated through engagement at the highest level.

Attached to this letter you will find these inputs in the form of two reports, one from the European Commission, one from the High Representative/Head of the Agency.

Of course since December 2013 when the European Council last discussed the CSDP, the security situation in particular has deteriorated significantly. We are witnessing an increased concurrency, intensity, frequency and complexity of conflicts and crises in our immediate neighborhood.

In addition, attacks in several Member States have had an impact on the internal security situation and highlighted the linkages between external and internal security.

This has raised the threat perception in Member States and among the general public.

Europe is confronted with rising security challenges within a changing strategic context while the financial crisis continues to affect its security and defence capability.

There is also a compelling case to assess the impact of the changes in the global environment and the subsequent challenges and opportunities arising for the Union.

There is a general recognition that the only way to square the circle of widening critical capability gaps, the rising cost of major defence systems and the effects of the financial crisis on defence budgets is co-work in cooperation. There is thus a compelling case for the June European Council to provide guidance on critical capability priorities to be addressed in this way. The cooperative programs of tomorrow need guidance today to avoid fragmentation of effort, focus future investment and give clarity to industry. The following capability areas, identified by Member States priorities, should be investigated: surveillance (air surveillance radar); maritime capabilities (patrol ships, support ships, maritime patrol aircraft), protection of forces (countering mini-drones,

medical evacuation in support to operations, Bio Joint Deployable exploitation laboratory, Anti-tank Weapons), counter-Hybrid Warfare.

More needs to be done to incentivize defence cooperation including through pooled procurement and the greater mobilization of EU instruments. We need to maximize dual-use synergies, including in R&T and make sure that defence is properly addressed in EU wider policies such as Single European Sky, maritime security or energy.

Of course when it comes to defence in particular, it is clear that the EU cannot compensate for the continuing decline in national investment. Defence will continue to be driven by Member States, in line with the Treaties, and CSDP will continue to develop in complementarity to NATO.

Nevertheless, the EU-level can and should play a role. European security depends, more than ever, on European defence cooperation and on a more collaborative approach towards defence Research and Development and procurement.

While Member States will continue to decide on CSDP priorities, the Commission's major contribution is to ensure that the European Defence Technological Industrial Base (EDTIB) remains integrated, competitive, innovative and sufficiently broad to support these priorities and the development of the military capabilities that Member States may need to meet future security needs.

Such an EDTIB needs more defence cooperation and collaborative programs between Member States, a more efficient internal market. More robust security of supply guarantees, competitive and integrated supply chains, and support to research and innovation. While the Commission will continue to pursue the implementation of the 2013 Defence Communication as a whole there are four key elements on which a successful contribution to strengthening the EDTIB depends, in cooperation with the EDA and the EEAS as appropriate:

1) The full and effective implementation of the two Defence Directives on which the Commission will be reporting to the Council and European Parliament next year;

2) Making progress towards a comprehensive EU-wide Security of Supply regime. This should consist of a combination of tools including regulatory measures, intergovernmental arrangements and concrete governmental arrangements and concrete projects. Whilst bilateral, multilateral and regional arrangements play an essential role, the objective should be to strengthen Security of supply across the whole of the EU, taking also into account the interconnections with third countries. Swift progress to facilitate transfers of defence products and services for the end-use of Member States Armed Forces is vital. The issue of supplies between Member States and of relations with industry is also essential. Options aimed at preventing or remedying supply disruptions, and at facilitating the fulfillment of additional/exceptional demands in times of crisis, may need to be explored.

As a first step, a political commitment by Member States towards contracted or agreed supplies of defence products and services for the end-use of Member States' Armed Forces, and to provide mutual support for additional demands in times of crisis could be considered. The Commission in cooperation with the EEAS and EDA could launch and facilitate this process.

We expect to finalize the Roadmap for a comprehensive EU-wide Security of Supply regime by the first quarter of 2016.

Support for SMEs to access business opportunities across borders; The Commission in coordination with EDA have already taken a number of steps enabling better access of defence-related SMEs to the EU funding. In addition, an expert group is being established, with representatives from

Member States and industry to advise the Commission on ways to improve cross-border market access for SEs and their integration into supply chains.

Providing a solid platform for investing in research and developing the innovation on which the future global competitiveness of the industry depends and on which our security relies. In this context the ongoing consultation with Member States show a large potential for industrial and research cooperation that could be triggered through the proposed Preparatory Action on CSDP-related research focused on issues such as CSDP capabilities, critical technologies and strategic autonomy, and research needs stemming from CSDP operations.

The Commission has decided to bring forward the launch of the Preparatory Action to 2017 in response to the request of Member States and stakeholders. To complement the series of workshops co-organized with EDA to consult key stakeholders, the Commission has established a high level Group of Personalities to provide strategic level advice on the scope of the action and, equally importantly, on the potential for a follow-up research program under the next Multi-annual Financial Framework. It is therefore essential to obtain, with the support of Member States and the European Parliament. An adequate budget for the Preparatory Action to ensure that the potential added-value of EU support for CSDP-related research is properly tested.

Space is also an area where the added value of EU co-operation is clear, as regards space surveillance, observation from space, high resolution imagery and navigation. Space Surveillance and Tracking (SST) is essential to protect national and EU space capabilities. However, national SST capacities need to be updated, and the Commission will help stimulate technological development through the Horizon 2020 work program. EDA has launched a project to identify and harmonize military requirements and identify necessary technologies for GOVSATCOM as the Commission is doing for the civil side. This could provide a firm basis for analyzing options for the next generation of GOVSATCO owned and operated by Member States.

RPAS is another domain where cooperation at the European level would be beneficial. Three Member States are preparing the establishment of a MALE RPAS programme, benefiting from EDA's activities in the field of air traffic insertion and certification. Synergies between the EDA and the Commission should also be achieved in the field of technologies related to safe integration of RPAS in general air traffic and in the regulation related to the insertion of RPAS in non-segregated air space to allow for their progressive insertion as of 2016.

While the reports take stock of a number of on-going initiatives within the various clusters of the December 2013 European Council conclusions, such an exercise cannot be a substitute for a debate defining strategic objectives and providing further guidance. The civilian dimension of CSDP needs to be part of this, as civilian crisis management remains a key component of CSDP operational engagement.

Such a debate should also address the crucial question of political will to develop and deploy military and civilian capabilities, as well as the levels of defence spending of Member States.

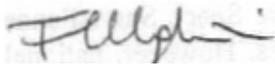
Clearly it will also identify a number of opportunities: in the area of security and defence there is scope for further developing and enhancing cooperation and common approaches among the Member States.

There is certainly also scope for better empowering partners with the long-term objective to enable partner countries and regional organizations to take responsibility for their own security, and building on the development and security nexus.

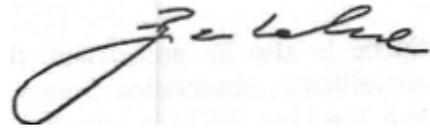
A strong European defence market and industrial base can only be achieved with a move away from the existing short-term focus on national industrial capacities and markets for defence procurement to establishing a genuine internal market for defence entrenched in a longer-term vision, whilst recognizing the specificities of defence. Faced with new and quickly evolving security threats Europe can no longer afford the inefficiencies of duplication and overcapacity that our existing fragmented market entails. There would be merit in linking investment in European defence industry to the wider growth and investment agenda as put forward by President Juncker.

We will circulate a copy of this letter and of these reports to President Juncker and to the Ministers of Foreign Affairs and of Defence of the Member States. The May Foreign Affairs Council will discuss both reports and will likely adopt a set of Conclusions.

Yours sincerely,



Federica Mogherini



Eūbieta Bierikowska

ANEXO B.

Extractos del Informe de la Alta Representante Mogherini al Consejo de Asuntos Generales de 18 de mayo de 2015 (desarrollo de capacidades militares y refuerzo de la industria de defensa)

ENHANCING THE DEVELOPMENT OF CAPABILITIES

As specified in the Treaty on the European Union, Member States shall make civilian and military capabilities available to the Union for the implementation of CSDP, to contribute to the objectives defined by the Council.

Developing civilian capabilities

Generating civilian capabilities remains a priority as well as a challenge. Part of the challenge is that, in general terms, national capability development strategies are not geared towards operations outside of the national territory. In addition, there are shortages of personnel in specialized profiles.

In view of enhancing civilian capabilities, work continued on implementation of the Civilian Capability Development to better link the fragmented activities in this area. In that regard, the recurring High-level Seminars on "Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP" remain unique opportunities for Member States and the EU institutions to address the matter (sixth edition in October 2014).

Establishing a list of "generic civilian CSDP tasks" is well underway. It should contribute to a common understanding of tasks occurring in civilian CSDP and the extent to which the EU is able to address them as well as the relative weight of shortfalls identified. It will also facilitate the work on civilian-military synergies to maximize the efficient use of resources. Finally, the software platform called Goalkeeper needs to be finalized as a matter of urgency.

Next steps: a more encompassing look at civilian capability development is needed. The development of tools certainly contributes to but cannot be a substitute for reinvigorating this particular area. I will invite PSC to start the process, by having a strategic debate on this, linked also to the issue of force generation for civilian missions.

Developing military capabilities Defence cooperation

The Policy Framework for long-term and systematic cooperation approved by Ministers in November 2014 aims at providing a coherent basis for defence cooperation in Europe, from priority setting to in-service support.

As set out in the Policy Framework, **defence cooperation is a broad concept**: "Defence cooperation refers to collaboration in developing capabilities across all lines of development, and also in enhancing the quality, availability, interoperability and coordinated use of existing capabilities, notably through bilateral or multinational formations and initiatives. Defence

cooperation is underpinned by convergence of planning processes and exchange of information at all levels”.

In addition to top-down political guidance, defence cooperation needs to be incentivized through non-market distorting fiscal and financial measures. Tangible progress has been achieved on the VAT exemption granted to ad hoc projects run in EDA (currently benefiting three pilot cases), with the support of the Commission and the Belgian authorities. VAT exemption should apply to EDA ad hoc projects for which there is clear added-value.

As regards financial measures, EDA has initiated contacts with the European Investment Bank to investigate the potential for financial support to the industrial sector and to cooperative programmes having a dual-use nature. In addition, potential financial engineering schemes in support of defence cooperation, including a European investment fund for defence (part of the pooled procurement mechanism) are being explored.

Defence cooperation often remains ad hoc. Implementation of the Policy Framework for long term and systematic cooperation should contribute to further "mainstream" defence cooperation. As next steps, and in the short-term, the following measures could be considered to improve cooperation:

- upon request, support of EDA to national strategic defence reviews or white book processes on defence, to provide a European perspective;
- advice of EDA to be available to Member States upstream before the decision to launch a programme is taken, in order to identify synergies and opportunities for cooperation;
- grant a higher degree of protection to cooperative programmes through multi-annual budget planning in order to ensure long term planning and mutual trust;
- ensuring, at the European level, that the existing regulatory framework supports defence cooperation;
- establishing, in compliance with EU law, a barter mechanism in Europe to facilitate the exchange of available capabilities among Member States;
- generalizing the use of hybrid standards generated through the standardisation programme and encouraging Member States to implement them;
- generalizing the implementation of European Military Airworthiness Requirements as a basis for systematic cross-recognition between national certification organisations for future aviation programs.

Collaborative Projects

The 2013 European Council welcomed collaborative projects in four critical capability areas: Air-to-Air refueling capacity, Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS), Satellite Communications and Cyber. Strategic orientation is required in order to coordinate upstream cooperative efforts across Europe and fill capability shortfalls in the mid- to long term.

Substantive progress has been achieved towards the establishment of a European strategic tanker capability by 2020, under the lead of the Netherlands. One industrial solution has been identified, and the contract is expected be awarded by the end 2015. Synergies with existing

national programmes are being identified. EDA is responsible for overall coordination; OCCAR for managing the acquisition phase; and the NATO Support & Procurement Agency (NSPA) for follow-on support and Operations phase support.

Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS): EDA is working on demonstrators to facilitate Air Traffic Insertion of RPAS, supporting Member States in harmonizing their training approaches of MALE RPAS pilots and operators, and facilitating synergies with the Commission (on regulation and technological development). France, Germany and Italy are preparing the establishment of a MALE RPAS programme, benefiting from EDA activities notably in the fields of air traffic insertion, and certification. A feasibility study is expected to be launched in 2015.

The development of the next generation of governmental satellite communications by 2025 is well on track, under the lead of Spain and within EDA: on the basis of the military needs requirement adopted last November, the preparation phase of a potential future cooperative programme is under way. Work is being conducted in close coordination with the Commission and the European Space Agency so as to benefit from a dual-use approach.

On cyber, activities are on-going in the areas of education, training and exercises, human factors, and technologies. More than 10 projects have been running in the last three years, including to make better use of Cyber Ranges for Training and Exercises and to improve commanders' cyber situational awareness. EDA is also working closely with the European Commission to coordinate Research & Technology efforts on the basis of the Cyber Defence Research Agenda. But stronger commitments from Member States as well as a lead nation are required in order to structure a cooperative programme and inject more dynamism into cyber-defence-related activities.

There is also a need to ensure that military requirements are taken into account in EU wider policies. In particular, EDA has been tasked by Member States to work with the Commission to ensure that the needs of the defence community are taken into account in the context of Single European Sky/SESAR, including through the SESAR Military Implementation Forum.

Next steps: these projects continue to be implemented while avoiding unnecessary duplication with NATO to ensure complementarity. For cyber, there is a need for a lead nation.

Strategic orientation is required in order to coordinate upstream cooperative efforts across Europe and fill capability shortfalls in the mid- to long term.

The Capability Development Plan (CDP) constitutes the baseline for EU Member States' capability development, identifying EU defence requirements from short- to long-term. In November 2014 Ministers of Defence agreed on 16 Priority Actions derived from the CDP, which guide the EDA's work programme.

In terms of new collaborative projects, the following priority areas that feature in the CDP could be investigated subject to European Council guidance: surveillance (air surveillance radar); maritime capabilities (patrol ships, support ships, maritime patrol aircraft), protection of forces (countering mini-drones, medical evacuation in support to operations, Bio Joint Deployable exploitation laboratory), anti-tank weapons, counter hybrid threats. Many of these would exploit growing synergies between internal and external security on the one hand, and defence and security research on the other.

STRENGTHENING EUROPE'S DEFENCE INDUSTRY

The security and defence industry

Defence industry is essential for Europe's strategic autonomy, strengthening and its ability to act with partners. The defence industry is also a driver for jobs, growth and innovation. Following taskings from the European Council, Council and Steering Board, EDA is cooperating closely with the Commission, as appropriate, in support of security and defence industry:

Research

- The Commission is preparing a Preparatory Action for CSDP-related research which is due to be launched in 2017, including finalization of the pilot project arrangements. In support of this, a high level Group of Personalities was established to which I participate. The Commission has also organized workshops, in cooperation with the EDA, to bring Member States, industry and research entities together to achieve a shared assessment of key principles (focus, governance and modalities).
- Dual-use research: EDA and the Commission are pursuing synergies between defence and civil related research, mainly under Horizon 2020, with a focus on: key enabling technologies, CBRN protection, cyber security/defence, RPAS, materials research, electronic components/modules and space. Work on the European Structural and Investment Fund to promote cross-fertilization and synergies across defence and civil research is well on track, with new projects to be supported in 2015. Cooperation between the Commission, European Space Agency and EDA on Critical Space Technology for strategic European non-Dependence continues. EDA is also working with the Electronic Components and Systems for European Leadership Joint Undertaking (ECSEL JU) to strengthen European competencies in micro- and nano-electronics.

Next steps: Preparatory Action workshops to focus on governance, content and Intellectual Property Rights, to be coordinated with the work of the Group of Personalities. Modalities related to the "Pilot Project on CSDP Research", planned in the 2015 EU budget, to be finalised by the Commission and EDA by summer 2015. Pursue work on dual-use research, with new projects to be supported in 2015.

Security of Supply

Security of Supply is crucial for developing, sustaining and transferring critical defence capabilities. It is a key element for a functioning defence internal market, but also a prerequisite for deeper defence cooperation and planning. Fostering security of supply at the European level helps to ensure it also on the national level and is an expression of solidarity between the Member States.

Potential actions to enhance Security of Supply at intergovernmental level have been identified and prioritised with Member States, including access to key European strategic activities as well as enhanced confidence-building and mutual reinforcement.

Next steps: implement priority actions identified with Member States; monitor and support the implementation of EDA Framework Arrangement on Security of Supply and Code of Conduct on Prioritization linking industry to the EDA Security of Supply framework.

Standardisation

The mechanism approved by Member States and the Commission for developing European security/defence (hybrid) standards aims at applying civil standards where possible, and defence standards when necessary.

Next steps: the standardisation programme is being finalised to identify standardisation requirements to be processed through this mechanism

Certification

Work mainly aims at developing the airworthiness requirements necessary to preserve the military's capacity to operate RPAS in the European Aviation System. Furthermore, the development of European Military Airworthiness Requirements (EMARs) within EDA is a key enabler for additional pooling and sharing of scarce defence capabilities and more efficient use of available aeronautical resources in the context of CSDP operations.

Next steps: achieving the greatest alignment possible with the civil RPAS roadmap in the 2015-2018 timeframe. Implementation of EMARs into Member States' national regulations and further harmonisation of safety requirements in all defence domains.

Support to SMEs

SMEs are an important element in the defence supply chain, a source of innovation and key enablers for competitiveness. The European Council in December 2013 underlined the importance of cross-border market access for SMEs.

Efforts to enhance access to information, defence markets, and support to innovation cluster-building are carried out through the implementation of the EDA Action Plan. Access to EU funding is also examined in coordination with the Commission.

Next steps: pursue implementation of EDA SME Action Plan, including facilitating access to EU instruments such as European Structural and Investment Funds and the COSME Programme.

European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)

To complement the implementation of the Supply Chain Action Plan aiming at promoting transnational industrial cooperation work is underway to define Key Strategic Activities at European level in support of the EDTIB and identify the latter's key skills and competences.

Whilst ensuring that the wider EU policies (such as REACH) do not have a negative impact on the EDTIB and the defence market, the EDA also continues to explore the benefits offered by EU instruments (e.g. under COSME). Regarding balance in the EDTIB, as a first step EDA is liaising with Eastern and Central European countries in order to identify the specificities of their defence industry and facilitate their effective participation in cooperative programmes and cross-border supply chains.

Next steps: Implement the prioritised actions of the EDA Supply Chain Action Plan and address wider EU policies. Pursue work on the definition and identification of Key Strategic Activities at the European level, starting with the relevant principles and parameters. Analyze barriers and obstacles and promote capability building projects in Central and Eastern European Countries.

Way forward

When considered against the ongoing changes in the global and regional environment, the demand for CSDP is likely to grow and to evolve. Work on a strategic review is on-going and an analysis of Europe's strategic environment - the first part of the strategic review - is to be presented by June. This could then lead to the adoption of a calendar for the elaboration of a new foreign and security policy strategy, in close cooperation with Member States.

CSDP remains among the most visible and concrete action the EU can project abroad, contributing to peace and security. 7000 men and women are currently deployed under an EU flag. The EU's operational engagement through CSDP will continue, including through potential new missions.

These missions and operations are successful where Member States provide the required resources. Their effect is further enhanced when a full range of instruments can be combined towards achieving the same political objective. In short, they need to be based on a strong political will, to have clear objectives and mandates, and to be part of a comprehensive approach.

The forthcoming initiative on capacity building in support of security and development is part of building such a joint approach. On the basis of the growing recognition of the clear linkages between security and development, and by developing a more systematic approach to EU capacity building, the long term objective is to enable partner countries and regional organizations to take responsibility for their own security, so they can increasingly prevent and manage crises by themselves. Upon endorsement by the European Council in June, efforts should focus on translating this initiative into concrete reality while also addressing the medium-term aspects.

The effectiveness of missions and operations is also the result of working with partners, the UN, NATO, the AU and the OSCE. The changing strategic context provides a stimulus to renewed commitment to co-operation between the EU and NATO and to enhance European defence. There is potential for strengthened interaction, beyond operational engagement, notably on defence planning, maritime security, and cooperation with third countries, hybrid threats, strategic communications, cyber security/defence, and military rapid response. Addressing hybrid threats in particular is a new work strand where we will need to interact closely.

We need to further widen our active CSDP partnership policy, consisting of policy dialogue, the participation of third states in missions and operations and capacity-building through CSDP missions.

There is no need to wait for the outcome of the strategic review to emphasize the point that sufficient investment in capabilities is required. Indeed, protecting and promoting European interests and values in a challenging security environment must be underpinned by the necessary means and sufficient budgetary resources.

On civilian capabilities, a more encompassing look at civilian capability development is needed. Civilian crisis management remains a key component of CSDP operational engagement. In the context of hybrid threats, its relevance is further increased. A strategic reflection and debate is needed, linked also to the issue of force generation for civilian missions, and re-confirming political commitment. I stand ready to prepare and lead such a debate.

As regards defence, what is required is a commitment by Member States to invest more and better together. The qualitative targets adopted by EDA Defence Ministers in 2007 could serve as a basis. Such commitment should be supported by a reporting and perhaps a peer pressure mechanism to measure progress on an annual basis.

In addition, several Member States have also raised the issue of the link of defence investment in research, technology and development, particularly when of a collaborative nature, to the Growth and Stability Pact. Guidance on this is to come from the highest political level.

More work is also required on developing long term and systematic defence cooperation, through the full implementation of the EU Policy Framework adopted by the Council in 2014. Defence cooperation between Member States is still the exception rather than the rule. There has been some progress, but if cooperation on capability development is really to make a difference, we will need to address new ideas for incentives for defence cooperation at the European level. Better tapping into the unused potential of the Lisbon Treaty could be part of work towards such longer term cooperation.

Such cooperation needs to be underpinned by concrete projects including within the framework of the European Defence Agency, on the basis of new security risks and challenges, the Capability Development Plan and EU wider policies.

Strategic orientation is required in order to coordinate upstream cooperative efforts across Europe and close capability shortfalls in the mid- to long term. In particular in space, there is a need to ensure that defence takes advantage of the use of existing assets at European level, including Galileo and Copernicus, and that synergies between the military and civilian are being achieved for future European programmes.

Turning to defence industry, investment in European defence industry is linked to the growth agenda as enshrined in the European Fund for Strategic Investment.

Investment in research and technology is an area requiring particular attention. And there is a need to developing complementary measures to stimulate Member States' investment in defence R&T, with a view to achieving European non-dependency in critical technologies, thus enhancing the EU's strategic autonomy.

Defence is Member States driven, but the EU can act as a facilitator and enabler for defence cooperation, and there are many linkages to wider EU policies. Some of these may have operational and/or financial consequences, due to civil regulations that also apply to defence. But they also present opportunities, particularly in areas of research where civil- military synergies can be achieved. There is also case for tailoring EU instruments (regulation, financing and policy), as appropriate, to take into account the specificities of defence. We need to make sure, in close cooperation with the Commission, that defence is properly addressed in EU wider policies such as Single European Sky, energy or maritime security and, conversely, that the impact of such policies is also taken into account when formulating CSDP.