

La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa

*Carlos Martí Sempere **

Tema: El Tratado de la Unión Europea aprobado en Lisboa incorpora a la Agencia Europea de Defensa entre las instituciones europeas para apoyar la nueva política común de seguridad y defensa.

Resumen: La Agencia Europea de Defensa, creada el 12 de julio de 2004 mediante una acción común (2004/551/PESC) del Consejo de Ministros, se ha incluido ahora en el nuevo Tratado de la Unión Europea aprobado en Lisboa como una institución clave de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Prevista su inclusión en el fracasado Tratado Constitucional, el nuevo Tratado dota ahora a la Agencia de una sólida base legal y refrenda de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de las capacidades, medios y equipos que precisa la UE para llevar a cabo esta política. El Tratado da una importancia poco usual a la Agencia ya que en él no se hace referencia a las demás agencias de la UE, y asume el acervo que de manera consensuada se ha venido articulando por esta organización desde su creación. Este ARI examina el marco normativo incorporado al Tratado en Lisboa y lo contrasta con la experiencia práctica de la cooperación industrial europea de los últimos años, evaluando su impacto sobre las capacidades militares y sobre las industrias nacionales de la defensa.

Análisis: Los cometidos de la Agencia no se pueden entender sin tener en cuenta los cambios introducidos en el nuevo Tratado en materia de cooperación militar. El nuevo texto no habla ya de una definición progresiva de una política de defensa común, sino que se asume implícitamente su existencia y la obligatoriedad de poner a disposición de la Unión las capacidades civiles y militares de los Estados miembros para cumplir los acuerdos alcanzados para lograr el Objetivo Principal de Fuerzas para 2010. Estos compromisos se recuerdan en el artículo 28 A donde su segundo párrafo da carta de naturaleza a la Agencia al afirmar:

“Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada ‘Agencia Europea de Defensa’) determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares”.

El articulado reconoce de manera implícita el déficit de capacidades entre los Estados miembros para atender los objetivos y misiones de esta política común (PCSD), una

* *Profesor del IUGGM y consultor de Isdefe*

constatación reiterada en múltiples ocasiones por los responsables militares de la UE y que se intenta corregir programando objetivos y capacidades militares. El nuevo Tratado identifica la Agencia como el instrumento idóneo para suplir esas carencias, confiriéndole un amplio poder en el ámbito del desarrollo de las capacidades operativas. Hasta ahora, su función en éste ámbito se limitaba a la obtención de los medios necesarios y la investigación previa necesaria, por lo que no deja de sorprender que se le otorgue el papel de determinar las necesidades operativas, algo que debería caer más en la esfera del Estado Mayor de la UE, explicable quizá por la complejidad técnica que hoy en día se precisa para obtener una capacidad. A la Agencia se le asigna también un papel destacado en la aplicación de medidas para reforzar la base industrial y tecnológica del sector que actualmente se centran en estimular la competencia y el juego limpio. Por último, a la Agencia se le asigna un papel clave en la definición de la política europea de capacidades y armamento, algo que venía haciendo sin cobertura formal dentro del Plan de Acción Europeo de Capacidades. Además, la Agencia se convierte en un órgano asesor del Consejo a la hora de evaluar los progresos de las capacidades. La superposición de los cargos de presidente de la Agencia con el de vicepresidente de la Comisión otorga a éste voz en las cuestiones relacionadas con las adquisiciones de defensa, lo que podría –si algún día lo permiten los Estados miembros– reducir las restricciones al mercado único que presenta el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el cual esos Estados pueden proteger sus intereses esenciales de seguridad en relación con la producción o el comercio de material militar, una práctica que altera las condiciones de competencia del mercado único por el que debe velar la Comisión.

Aunque algunas de estas funciones estaban definidas de manera embrionaria en los textos legales de creación de la Agencia es evidente que en el nuevo texto cobran una mayor relevancia. Así, la Agencia ya no impulsa las capacidades de defensa, sino que las define y además establece estrategias para su obtención.

Los cinco cometidos principales de la Agencia quedan descritos en detalle en el primer punto del artículo 28 D cuyo texto reza así:

- (a) “contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- (b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- (c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- (d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- (e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares”.

La Agencia ahora no sólo contribuye a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros, sino que además evalúa hasta que punto éstos cumplen sus compromisos, un instrumento útil para que el Consejo de Ministros conozca el cumplimiento de los compromisos adquiridos y pueda, en su caso, apercibir a quienes no los cumplen. El hecho de actuar como órgano técnico del Consejo permite a la Agencia

ayudar a negociar acuerdos y definir capacidades asistiendo a quienes tengan dificultades para hacerlo. Esta función ya no se circunscribe como en el pasado exclusivamente a la gestión de crisis, sino que queda abierta a cualquier capacidad de defensa o militar que se precise, otro paso que permite extender su ámbito de actuación. Dado que las decisiones, dentro de la Agencia, se tomarían por mayoría cualificada esto significa darle un poder sutil, pero elevado, al hacer más difícil que cada nación vaya por su cuenta en este tema.

La cooperación en el armamento queda recogido en los puntos B y C donde se abordan la armonización de las necesidades operativas, una idea muy atractiva sobre el papel y que trata de llevar a cabo la Dirección de Desarrollo de Capacidades de la Agencia pero que resulta muy compleja de realizar en la práctica debido a las diferencias doctrinales, operativas e industriales entre los Estados miembros. Respecto a la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles, parece que el Tratado busca un equilibrio entre los intereses colectivos y nacionales. Los retrasos y sobrecostes de algunos programas europeos, como por ejemplo el del *Eurofighter*, se deben a la dificultad de acordar marcos comunes de gestión de adquisiciones en los que la eficacia prime frente a rígidas consideraciones nacionales de reparto industrial. Pese a su inclusión en el Tratado, no será fácil imponer métodos eficaces de adquisición porque las prácticas proteccionistas están fuertemente arraigadas en muchos países. Tampoco va a resultar sencillo coordinar los objetivos y programas acordados por los Estados miembros, aunque el Tratado prevé que la Agencia pueda proponer y supervisar proyectos y que incluso pueda gestionar directamente programas específicos.

Las funciones de la Agencia en materia investigación y tecnología recogidos en el punto D amplían los cometidos del extinto Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO). Esta es quizá una de las áreas más activas de la Agencia, donde ya se cosechan algunos éxitos como el acuerdo de los ministros de Defensa de la UE del 19 de noviembre de 2007 para establecer un marco de la estrategia para realizar un I+D conjunto en el ámbito de la defensa y la contratación de diversos estudios.

La Agencia mantiene su papel en el ámbito de reforzar la base industrial y tecnológica de este sector (punto E). En un principio parece que el Tratado ignora una de las cuestiones clave en la creación de la Agencia, a saber, la creación de un mercado europeo competitivo en materia de armamento, materia sobre la que se han elaborado códigos de conducta para gobiernos y empresas completado con la inclusión de una página dentro de la *web* de la EDA en la que se publicitan los concursos en materia de adquisición de armamento de los Estados miembros. Esta referencia es indirecta, y un poco difusa, al limitarse a hablar de mejorar la eficacia de los gastos militares, que se supone vendría apoyada por un mercado común de equipos de la defensa realmente competitivo. El Tratado no hace mayor mención a esta cuestión, posiblemente porque todavía en esta materia no hay un amplio consenso.

El Tratado no trata otras cuestiones clave en las que la Agencia está trabajando de manera importante, como es la de garantizar el suministro en circunstancias de urgencia operativa y la protección de la información sensible desde el punto de vista militar o comercial, quizá porque se trata de temas de menor rango para figurar en un documento de esta naturaleza. El texto (artículo 28 D) recoge también algunas de las prácticas que la Agencia recoge en sus estatutos, cual es la de constituir grupos específicos formados por Estados miembros para realizar proyectos conjuntos. La idea es que promueva y tutele proyectos intereuropeos que, aunque sean de geometría variable –porque no todos los Estados participan en todos los proyectos–, faciliten la obtención de las capacidades

deseadas. Un ejemplo paradigmático sería el programa de investigación conjunto sobre protección de fuerzas (*Joint Investment Program on Force Protection*), un programa en el que participan 20 Estados, incluido España, y cuyo presupuesto supera los 50 millones de euros.

El Tratado también asigna a la Agencia un papel relevante en las cuestiones relacionadas con la cooperación estructurada permanente, una modalidad de cooperación donde participarán los Estados miembros que aspiren a integrar sus capacidades de defensa. Según se recoge en el cuarto protocolo del Tratado dedicado a ese tipo de cooperación, quienes quieran participar en esta cooperación deben mejorar sus capacidades de defensa (militares) de forma más *intensa*, una clara alusión al bajo esfuerzo y lentitud con que la UE se está dotando de capacidades, mediante el desarrollo de su contribución nacional, la participación en fuerzas multinacionales para lograr esa capacidad cuando exceda del ámbito nacional, como por ejemplo el transporte estratégico, e involucrándose en los programas europeos de equipos. De nuevo la Agencia asume protagonismo al pedirse que se colabore con ella en la obtención de las capacidades militares previstas, por ejemplo en el Objetivo Principal de Fuerzas para 2010 (un acuerdo todavía de mínimos para llevar a cabo las misiones de la PCSD y considerado por muchos como insuficiente para determinadas situaciones de crisis). También se pretende armonizar los gastos de defensa de los Estados participantes en este tipo de cooperación más avanzada, haciendo especial énfasis en el ámbito de las inversiones en materia de equipos entre las naciones europeas para que existan menos discrepancias, una pretensión que llama la atención cuando una capacidad militar es una combinación de recursos humanos y materiales (equipos). Esta armonización debería establecerse sobre una contribución justa y equilibrada de las naciones a las capacidades militares atendiendo a su coste global, no a los gastos de inversión en equipos que van a depender del tipo de capacidad que se desee obtener. La única explicación de que se haga énfasis en esta cuestión es el desequilibrio actual de los presupuestos de defensa donde los gastos se concentran en personal y en operaciones, dedicándose unos recursos ciertamente limitados a la modernización del material y a los aspectos logísticos. Veremos si en el medio plazo la UE y sus Estados traducen estos compromisos en cifras más concretas.

La Agencia, dentro de la cooperación estructurada permanente, podrá armonizar los requisitos de los equipos que precisan las necesidades militares de la cooperación, agrupando recursos (*pools*) en ciertas áreas, buscando especializaciones nacionales en la que existiría una mayor interdependencia y donde no todos los países tendrán capacidades en todas las áreas, e integrando la formación y la logística para obtener economías de escala y de tamaño similares a las que puede disfrutar EEUU. En relación con las operaciones conjuntas dentro de la cooperación estructurada permanente, la Agencia debe potenciar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas, definiendo objetivos comunes en materia de proyección de fuerzas. Esta función va más allá de los gastos en inversión porque, por ejemplo, la disponibilidad depende más de un buen mantenimiento de los equipos y sistemas y de un mejor entrenamiento de las fuerzas, y la interoperabilidad depende también de la armonización de doctrina y de procedimientos.

Ya que algunos de los Estados participantes en la cooperación estructurada permanente de la UE colaboran en el marco de la OTAN, el Protocolo resalta la necesidad de cooperar y realizar programas conjuntos para obtener los equipos y sistemas que precisan algunas carencias en capacidades dentro de la UE sin perjuicio de los compromisos adquiridos en la OTAN. En este sentido, hay que decir que existe un

diálogo y flujo de información sobre compromisos OTAN y de la UE en materia de capacidades, aunque persigan distintos objetivos, para evitar redundancias y duplicidades. Finalmente, el Protocolo (artículo 3) desarrolla la función evaluadora de la Agencia sobre los progresos en materia de capacidades pero no queda claro cuál es el mecanismo por el que el Parlamento Europeo será informado adecuadamente de estos progresos, ya que en teoría la Agencia no tiene obligación de rendir cuentas al mismo sobre su actuación y sus trabajos.

El impacto de la Agencia Europea de la Defensa

En relación con las Fuerzas Armadas, en el nuevo contexto de la defensa europea parece claro que las capacidades nacionales en materia de defensa van a estar cada día más condicionadas a su contribución a las misiones y objetivos de la PCSD. Como se ha visto anteriormente, el nuevo Tratado reserva a la Agencia un puesto clave en el desarrollo de estas capacidades que no es sino reflejo de la voluntad de las naciones de cooperar más y de forma más estrecha en este ámbito, especialmente si participan en la cooperación estructurada permanente. En este sentido, son los Estados los que van a tener que decidir en última instancia el papel que quieren representar en dicha política y las contribuciones que desean realizar. Serán las sociedades de los países miembros, a través de sus representantes elegidos democráticamente, las que con el asesoramiento y el apoyo técnico de sus Fuerzas Armadas deberán decidir el papel en el que se sientan más cómodos y dónde puedan aportar más valor, proponiendo capacidades y comprometiéndose a tenerlas disponibles en el plazo establecido, contribuyendo de esta forma a la mejor defensa de los intereses de Europa y a garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

A través del diálogo con la Agencia, los representantes de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, de acuerdo con las indicaciones de sus gobiernos, deberán expresar cuáles son las capacidades que quieren asumir, sus características, cómo desean conseguirlas y de qué forma se van a coordinar con los otros Estados para obtenerlas. Para realizar este trabajo y ocupar el lugar que se desea se van a precisar equipos humanos caracterizados por un alto nivel de profesionalidad, conocimientos y buena capacidad de negociación y comunicación. En ese proceso es previsible que se identifiquen capacidades actuales que han dejado de tener sentido, porque son cubiertas por otras naciones, mientras que aparecerán carencias en otras para atender los compromisos acordados, así como nuevas capacidades de las que en el futuro sea preciso disponer atendiendo a la posible evolución de los escenarios y misiones. Todo ello contribuirá a una transformación lenta, pero relevante, de las Fuerzas Armadas de la UE.

En relación con la industria de la defensa, el acuerdo voluntario de las naciones europeas para crear la Agencia y dotarla de las funciones antes comentadas hace que su papel tenga cada vez más relieve en la política de adquisiciones y en los programas de obtención de las Estados miembros. La Agencia se va a convertir en la fuente de especificación de las necesidades operativas y va a financiar los primeros pasos de muchos programas conjuntos de armamento de la UE con un presupuesto posiblemente creciente. En este sentido, es previsible un desplazamiento de fondos a la UE en detrimento de inversiones nacionales en esta materia si los presupuestos nacionales de defensa no crecen. Así, es ilustrativo que en 2008 la Agencia haya pasado de un presupuesto de 22 millones de euros a uno de 32 millones, una cifra que supone casi un 50% de crecimiento.

La complejidad los programas de obtención de las capacidades hace que caigan cada día más dentro de la UE. Es más que previsible, pues, que la Agencia esté presente de una u otra forma en los programas que precisen la renovación de las flotas y existencias de plataformas terrestres, navales, aéreas o espaciales; sistemas de armas; y sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia y vigilancia que se produzcan en el entorno de 2015. Esto supone que las industrias que trabajen en estos sectores deben estar atentas a las iniciativas de la Agencia si quieren mantener sus posibilidades de participar en los desarrollos comunes. El deseo de que todas las industrias de todas las naciones se beneficien de estos desarrollos hará que la formación de consorcios y acuerdos industriales sea una condición *sine qua non* para estar presente en los futuros desarrollos. Pero el papel de las empresas no va a estar definido *a priori* sino que será su nivel de competencia y su habilidad para ocupar posiciones de relieve en estos consorcios la clave para su participación en el futuro. Aquellas empresas que no muestren dinamismo, agilidad e iniciativa en la formación de estos consorcios tendrán mayores dificultades para continuar con éxito sus líneas de negocio en defensa. La industria española tiene el problema de que, a pesar de disponer de capacidades de diseño, desarrollo y producción relevantes, su capacidad para liderar estos programas es limitada debido a su falta de tamaño, tecnología y recursos frente a los principales socios de la UE. Va a ser todo un reto encontrar aquellas áreas y nichos, dentro de la cadena de valor, donde puedan ofrecer un valor superior a sus competidores y lograr así beneficiarse de los fondos que la Agencia va a destinar a mejorar las capacidades militares de la UE, que sin duda tendrá su adecuada recompensa en términos de volumen de negocio y mercados.

Conclusiones: El Tratado aprobado en Lisboa y en proceso de ratificación por los Estados miembros ha consagrado a la Agencia Europea de Defensa como un instrumento clave para la obtención de medios y capacidades de defensa de la Unión. La Agencia es un eslabón más en la voluntad, cada vez más firme de la UE, de integración en materia de seguridad y defensa y de tener una política común en este ámbito. Es evidente que los problemas de capacidades de defensa de la Unión no se resuelven exclusivamente con un Tratado que únicamente es capaz de establecer un marco de actuación. Armonizar las inversiones en recursos en el ámbito de defensa de las naciones seguirá siendo un proceso difícil en el que algunas naciones mostrarán un interés y preferencia mayores al mantener objetivos de política exterior más ambiciosos. Será difícil, como lo ha sido siempre en la historia de la cooperación industrial europea en materia de defensa, compatibilizar los objetivos y recursos de potencias militares como Francia, el Reino Unido y Alemania con los de las potencias medianas y, sobre todo, con el de Estados miembros de la UE que no cuentan con capacidades militares o que consideran estas cuestiones menos prioritarias. Alcanzar consensos de los Estados miembros en este ámbito no va a ser fácil porque el esfuerzo de defensa depende de tradiciones nacionales, sociales y culturales muy arraigadas y las culturas estratégicas son diferentes. Además, la Agencia tendrá que afrontar el problema del desfase entre las capacidades militares de Europa respecto a EEUU, dado que las diferencias en los niveles de inversión en adquisiciones e investigación y desarrollo van a continuar ensanchándolo mientras los europeos no muestren una voluntad distinta en esta materia.

Tampoco es previsible que la Agencia resuelva con facilidad los problemas de fragmentación del mercado porque los Estados miembros en muchos casos van a seguir intentando operar al margen del mercado único de forma más o menos velada, acogiéndose a normas que dificulten las ofertas extranjeras, entre las que hay que citar el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad. La Agencia tampoco puede garantizar la eficacia de los programas conjuntos, pero sí puede avalar los pasos que se

den en esa dirección. La cláusula de defensa mutua y de solidaridad del nuevo Tratado plantea un nuevo escenario donde las cuestiones de autonomía en la obtención de medios para garantizar la seguridad pierden interés y se desdibujan claramente a favor de otras cuestiones más relevantes como la competencia y la eficacia. En el nuevo contexto las clásicas compensaciones industriales van a desempeñar un papel menos relevante a favor de otras formas de colaboración donde prime más la excelencia industrial con un razonable reparto territorial de la solución industrial elegida para obtener la capacidad militar deseada.

Aunque las medidas para reformar el mercado de la defensa han tenido hasta la fecha un limitado impacto y que el propio director de la Agencia reconociera en su reciente despedida la gran inercia de la industria de defensa europea, es evidente que el Tratado ofrece nuevas posibilidades. A medida que la política común de seguridad y defensa vaya adquiriendo peso es previsible que las inercias desaparezcan, especialmente dentro de la cooperación estructurada permanente. La Agencia coadyuvará a una mejor capacitación y especialización de las Fuerzas Armadas para cumplir sus misiones europeas y a reforzar la capacidad de la industria de satisfacer la demanda interna con mejores equipos y sistemas y que, en última instancia, le permitirá alcanzar una mayor competencia internacional en este área. El Tratado de Reforma y la Agencia van a ayudar a desarrollar los objetivos e instrumentos militares que Europa precisa como actor global, pero será necesario esperar a ver como se desarrolla este nuevo marco en la práctica para evaluar su impacto en la construcción de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Carlos Martí Sempere
Profesor del IUGGM y consultor de Isdefe