

Nuevas iniciativas de la Comisión Europea para fortalecer el mercado interior y la competitividad

# LA INDUSTRIA de defensa en Europa

General de brigada del EA Arturo Alfonso Meiriño  
Subdirector general de Relaciones Internacionales de la DGAM

**T**ras el lanzamiento del denominado «Paquete de defensa» en 2009 y enmarcada dentro de sus acciones generales para impulsar la competitividad como uno de los ejes de crecimiento sostenible de la UE de cara a los objetivos de Europa 2020, la Comisión Europea prepara una nueva Comunicación bajo el título «Plan de acción estratégico para el fortalecimiento del mercado interior y la competitividad de la industria europea de defensa». Dicha Comunicación pretende servir de base para el debate previo a la reunión del Consejo Europeo, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, de diciembre del presente año 2013.

Con esta Comunicación y en línea con el contenido del discurso sobre el Estado de la Unión del presidente Barroso dirigido al Parlamento Europeo en septiembre de 2011, la Comisión persigue dar un importante salto cualitativo que trasciende el marco, principalmente regulador, al que se había ceñido hasta ahora respecto al mercado y la industria de defensa. Marco que se concretó con la publicación de dos Directivas —la 2009/81/EC, sobre adquisiciones públicas de material de defensa y seguridad, y la 2009/43/EC sobre transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa— cuya transposición a las legislaciones nacionales se ha llevado a cabo a lo largo de 2011 y 2012.

El continuo deterioro en los presupuestos de defensa de los estados miembros desde el comienzo de la crisis económica en 2008, que viene impactando muy directa y negativamente en el lanzamiento de nuevos programas de armamento y material así como en las inversiones en I+D en defensa, es el argumento utilizado por la Comisión para justificar su «injerencia» en un campo tan ligado al concepto de soberanía nacional. Este deterioro, afirma la Comisión, está poniendo en grave riesgo la competitividad a nivel global y el futuro de un sector estratégico como es el de la industria de defensa, clave para el desarrollo presente y futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea.

Europa se encuentra inmersa en un importante debate en el que, por un lado, los estados miembros siguen manteniendo posiciones firmes frente

a la sensibilidad de los temas de defensa fuertemente asociados a la soberanía nacional y, por otro, la realidad presupuestaria de la defensa que demanda mayor cooperación a nivel europeo como el único camino para hacer frente a los elevados costes y la tecnología punta necesaria para obtener las capacidades militares que se requieren para asegurar unos apropiados niveles de defensa y seguridad frente a las amenazas reales de hoy en día y las que puedan aparecer en el futuro.

Por todo ello, la Comisión Europea considera que existe un amplio margen de actuación a nivel supranacional para incrementar la eficiencia del mercado europeo de defensa y para mejorar la competencia y la competitividad de las industrias de defensa europeas a través, tanto de la consolidación de la demanda, como de la implantación de políticas industriales.

*El deterioro en los presupuestos pone en grave riesgo el futuro del sector*

## ANÁLISIS DEL MERCADO

En ese contexto, una *task force* específica, co-dirigida por la Dirección General de Industria y la Dirección General del Mercado Interior de la Comisión Europea y con la participación del Servicio de Acción Exterior de la UE y de la Agencia Europea de Defensa, ha venido trabajando a lo largo de 2012 para analizar las posi-

bles fórmulas de actuación en el campo de las políticas de mercado e industriales relacionadas con la defensa y con ello, ir preparando el texto de la Comunicación.

De esta forma, la Comisión ha asumido definitivamente un papel protagonista argumentando que el objetivo de reindustrialización de Europa para el 2020 —incremento de la participación del sector industrial en general del nivel actual del 16,5 por 100 respecto del Producto Nacional Bruto (PNB) de la Unión al 20 por 100 e incremento hasta el 3 por 100 del PNB para las inversiones en investigación y tecnología— pasa necesariamente por la creación de un verdadero mercado interior de defensa transparente y competitivo así como por el desarrollo de una política industrial de defensa europea que asegure una base industrial y tecnológica dinámica, innovadora y sostenible.



Pepe Diaz

## TEMAS CLAVE

La Comisión, en el desarrollo de dicha *task force* y tras diversas consultas realizadas con algunos de los actores ha puesto encima de la mesa un primer borrador de lo que sería la Comunicación y ha identificado en el mismo siete áreas de interés cada una de ellas asociadas a acciones posibles a considerar.

### ■ Fortalecimiento del mercado interior

La primera de estas áreas va dirigida a la promoción del mercado interior europeo de defensa. Las dos directivas, la 81 y la 43, publicadas en 2009 son su principal motor, ya que ambas tienen como objetivo subyacente el de mejorar la competitividad a través de una mayor transparencia en el mercado de defensa europeo y de una mayor armonización en la transferencia de material y equipo de defensa dentro de la Unión. Tras la implementación de estas dos directivas a lo largo de 2011 y 2012 en los estados miembros, las autoridades contractuales de los ministerios de defensa nacionales y las propias industrias ya se encuentran inmersas en la adaptación a la nueva normativa, un proceso que la Comisión pretende seguir con interés en los próximos cinco años.

En el marco de la directiva de adquisiciones vigilará el uso o posible abuso de las exclusiones referidas a los procedimientos de adquisición de material de defensa a través de organismos internacionales, vía acuerdos gobierno a gobierno o las prácticas relacionadas con las compensaciones industriales (los denominados *offsets*). El desarrollo de una guía específica para la aplicación del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE que permite a los estados miembros, con su invocación, derogar la aplicación de las reglas de mercado interior siempre y cuando existan causas justificadas relacionadas con intereses esenciales de seguridad nacional, se apunta también como otro de los asuntos para los que se podrían definir actuaciones concretas por parte de la Comisión y del Tribunal de la UE.

En lo que respecta a la directiva de transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa, los estados miembros deben crear dos tipos principales de licencias: la general y la global, manteniendo las licencias individuales para casos excepcionales. La efectividad de esta directiva y, por tanto, su impacto positivo en la denominada Seguridad de Suministro, tan intrínsecamente asociada a las adquisiciones de material de defensa,

dependerá del uso por los estados miembros de las licencias generales para la transferencia del material de defensa adquirido por y para las Fuerzas Armadas de la UE. El uso extensivo de este tipo de licencias permitirá una mayor apertura del mercado y una mayor garantía en cuanto a la seguridad de suministro. La licencia de tipo general permitirá así mismo su utilización para las transferencias de productos de defensa a los fabricantes que estuvieran certificados en otros estados miembros.

También dentro de los aspectos del mercado interior, la Comisión Europea propone otras acciones para obtener posibles beneficios derivados de una posición común en lo que respecta al control de las inversiones en activos estratégicos de defensa y como garantía de la seguridad de suministro a largo plazo.

### ■ Desarrollo de una política industrial de defensa

Las acciones encaminadas a fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el mercado de la defensa forman parte de esta área que propone la implantación de buenas prácticas entre los estados miembros para mejorar el acceso a la información, a la financiación y a la internacionalización de las actividades de las PYME tan importante desde el punto de vista de la innovación.

La promoción de estándares comunes, incluida la exploración de estándares que puedan tener aplicabilidad tanto en el campo de la seguridad civil como en el de las tecnologías de defensa, así como la implantación de un sistema común de certificaciones, por ejemplo en lo que se refiere a la aeronavegabilidad de las plataformas aéreas, con reconocimiento mutuo entre los estados miembros, se incluyen también entre las acciones concretas de búsqueda de eficiencias en aspectos industriales.

Otro tema sobre el que la Comisión pretende desarrollar políticas concretas es el estudio de las materias primas que pudieran considerarse críticas desde el punto de vista de las capacidades industriales necesarias para satisfacer las capacidades militares clave.

Por último en esta área la Comisión apunta como posible tema a examinar — fundamental en una época de restricciones presupuestarias como las que viven los estados miembros de la UE— el del uso de los fondos estructurales y de los fondos de ajuste de la globalización, para los sectores naval, terrestre y aéreo.

■ **Desarrollo de una estrategia energética de defensa**

Sobre la base de que las Fuerzas Armadas constituyen un grupo muy importante en el campo del consumo de energía y que, al mismo tiempo, son propietarias de grandes extensiones de terreno público, la eficiencia en el consumo energético y la búsqueda de energías renovables suponen para la Comisión un campo de gran potencial para la contribución de la defensa a los objetivos de la Unión en este campo. Por ello anuncia posibles acciones encaminadas a reducir el consumo energético de las Fuerzas Armadas tanto en sus bases operativas fijas como en las desplegadas con ocasión de operaciones internacionales más allá de las fronteras de la UE.

■ **Defensa y espacio**

Aunque la Comisión reconoce que el desarrollo de capacidades militares basadas en plataformas espaciales es un tema muy sensible, complejo y especialmente costoso y también de competencia nacional, propone contribuir con políticas específicas encaminadas a la obtención de sinergias. Por ejemplo, el uso de las infraestructuras *Galileo* y *GMES (Global Monitoring for Environment and Security)*, una vez que estén operativas, para explotación y beneficio de las necesidades, tanto civiles como militares. El desarrollo de iniciativas que incrementen la capacidad de comunicaciones altamente seguras vía satélite (SATCOM) para uso de los gobiernos en las áreas de seguridad y defensa se apunta como otro tema a incluir en las acciones a tomar por la Comisión.

En este mismo área de defensa y espacio, la Comisión apuesta por el lanzamiento de un servicio de control y vigilancia del espacio (*SST: Space Surveillance Tracking*) a nivel europeo basado en las redes nacionales existentes para utilización tanto pública como comercial de los usuarios militares y civiles, así como por la creación de una infraestructura de toma de imágenes desde el espacio de alta resolución con acceso garantizado a los usuarios responsables de la seguridad y la defensa europeos.

■ **Coordinación de la investigación civil y la militar**

Una vez más, en tiempos de crisis y restricciones presupuestarias, la Comisión aboga por la búsqueda de sinergias entre la investigación civil y militar. Dado que las tecnologías utilizadas para aplicaciones civiles y militares son cada vez más de naturaleza dual, la coordinación en las inversiones se hace crucial. El marco de cooperación europeo entre la Comisión y la Agencia Europea de Defensa (ECFP: *European Cooperation Framework Programme*) ha iniciado ya sus primeros pasos, centrados en el tema de las tecnologías asociadas a la detección y protección contra agentes químicos, bacteriológicos, radiológicos y nucleares (CBRN: *Chemical, Bacteriological, Radiological and Nuclear*). La inclusión de nuevas áreas como ciberdefensa, RPAS (*Remote Platforms of Aerial Systems*) y las tecnologías facilitadoras clave (KET: *Key Enabling Technologies*) como, por ejemplo, las nanotecnologías, son fundamentales en el desarrollo de nuevos productos de defensa, razón por la cual la Comisión quiere tomar partido a través de iniciativas que aseguren el acceso de la industria a dichas KET.

En el campo de la investigación, la resolución de los problemas existentes en la actualidad respecto de los derechos de propiedad intelectual es otro elemento clave que también pretende ser analizado por la Comisión una vez sea adoptada la Comunicación en diciembre.

■ **Exploración de opciones para las capacidades europeas**

Teniendo en cuenta los trabajos que ya se vienen realizando por las distintas instituciones de la UE en el campo de las capacidades no militares para la protección civil, la gestión de crisis y la protección de las fronteras europeas, la Comisión, en coordinación con el Servicio de Acción Exterior



propone analizar las capacidades que, siendo consideradas clave, necesitan de unas acciones concretas para evitar cualquier dependencia del exterior, especialmente en lo que se refiere a las capacidades *ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance)*.

La utilización de los esquemas pre-comerciales definidos en el Horizonte 2020 para la adquisición de prototipos en el campo de los RPAS y las radios definidas por software (SDR: *Software Defined Radios*) para uso común por las instituciones europeas, se enmarca también en este área.

■ **Una política comercial internacional de defensa**

Tomando como referencia el mayor mercado de defensa del mundo, es decir, el norteamericano, son evidentes los grandes desequilibrios entre las dos orillas del Atlántico derivados de determinadas barreras como las normas *ITAR (International Trade of Arms Regulations)* impuestas por la administración americana. Desarrollar un genuino mercado de defensa transatlántico así como explorar la forma de ayudar a la industria de defensa a traspasar estas barreras, y analizar las implicaciones derivadas de las demandas por parte de terceros países de las compensaciones industriales (*offsets*) —que pueden afectar a la futura competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea por las transferencias de tecnología que ellas suponen— son las iniciativas propuestas por la Comisión en lo que se refiere al comercio internacional de defensa.

**IMPLICACIONES**

El hecho de que los asuntos relacionados con el mercado y la industria de defensa se vayan a tratar a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo de diciembre de 2013 es, sin duda, un hito histórico. La Comunicación previa de la Comisión sobre un «Plan de acción estratégico para el fortalecimiento del mercado interior y de la competitividad de la industria de defensa europea» marcará el debate.

La argumentación de la Comisión para tomar acciones en un área tan sensible como la del mercado y la industria de defensa, estrechamente relacionados con el concepto de soberanía nacional, es difícilmente refutable,



Pepi Díaz

ya que la tendencia de los presupuestos de defensa de la mayoría de los estados miembros de la Unión no augura ningún porvenir a la actividad de un mercado tan específico como es el de defensa, ni tampoco presenta un panorama halagüeño para el futuro de la industria europea del sector.

La falta de inversiones en I+D en defensa implicará, a medio-largo plazo, la pérdida de competitividad y la ampliación de la brecha tecnológica con los Estados Unidos así como la reducción de la existente entre Europa y los países emergentes, cuyas inversiones, por un lado, y las demandas de transferencias tecnológicas, por otro, ponen en entredicho el futuro de la industria europea de defensa.

Dado que a corto-medio plazo no parece que los estados miembros vayan a tomar la iniciativa de reactivar el sector de la defensa, eso sí, con algunas excepciones como las del Reino Unido o Francia, parece por tanto razonable que la Comisión quiera actuar con medidas regulatorias para fomentar la transparencia y la competencia en el mercado de defensa y con políticas industriales concretas que eviten la pérdida de capacidades tecnológicas e industriales asociadas a la producción de material y equipamiento para la defensa.

Sin embargo, es importante no olvidar algunos aspectos que son fundamentales en un mercado, como el de defensa, cuyas especificidades hacen difícilmente asimilable el que pueda ser considerado, sin más, parte integral del mercado interior de la UE. La Unión Europea siempre ha tenido como interlocutores en las administraciones nacionales para el desarrollo de sus políticas a los distintos ministerios encargados de gestionar las áreas en las que la Unión ha ido tomando acciones a nivel supranacional. Es decir, los de Agricultura, Industria, Hacienda, Exteriores, etcétera. Los ministerios de Defensa son la excepción ya que la Comisión nunca se ha-

bía involucrado en dichos temas con anterioridad al haber estado la defensa tradicionalmente fuera del marco de la UE. La paradoja a la que se puede llegar, y creo que es necesario corregir cuanto antes, es que la Comisión para tratar los asuntos relacionados con el mercado y la industria de la defensa no cuente principalmente con los ministerios de Defensa que, al fin y al cabo, serán ulteriormente los beneficiarios o los afectados por las medidas que se tomen a nivel supranacional en el campo del mercado y la industria de la defensa. No debemos olvidar que lo más importante para los ministerios de Defensa es la obtención de las capacidades militares necesarias para que las Fuerzas Armadas puedan ejercer su función con la máxima seguridad y nivel de eficacia, allí donde sean demandadas para actuar, y que el soldado en la zona de operaciones es el principal protagonista de todo ello.

Además, pudiera darse el absurdo de que la Agencia Europea de Defensa (EDA) no tuviera el papel protagonista que le corresponde. Y ello a pesar de que, hace ahora casi ocho años, la propia UE decidió la creación de la agencia con el fin de trabajar con los estados miembros (desde la perspectiva intergubernamental y no la supranacional) en la obtención de las capacidades militares necesarias para hacer frente a las operaciones militares de la Unión Europea. Precisamente por su carácter intergubernamental, la EDA debería jugar el papel de interlocutora de los ministerios de Defensa ante la UE para todos estos temas, todavía sensibles y sujetos a la soberanía nacional. No contar con ella en el desarrollo del plan de acción estratégico para el fortalecimiento del mercado interior de defensa y de la competitividad de la industria de defensa sería, cuanto menos, una falta de visión por parte de la Comisión.

De igual forma, la industria de defensa, con la participación de las asociaciones nacionales respectivas, debe jugar también su papel en este proceso. No en vano, su futuro dependerá en gran manera del impacto de las medidas políticas que ponga en marcha la Comisión Europea.

En definitiva, nos encontramos ante una nueva iniciativa de carácter supranacional llevada a cabo por la Comisión que, aunque venga precedida de la idea de fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa a nivel europeo, tendrá sin duda un impacto claro en las respectivas bases tecnológicas e industriales a nivel nacional. Países como España, que aún encontrándose entre las seis naciones de la LOL que conforman el grueso del mercado y la industria de defensa europeos, es de un tamaño medio, tienen mucho que perder o que ganar en este proceso.

Aceptando que las iniciativas de la Comisión Europea que saldrán de la Comunicación son importantes para el

futuro de la base tecnológica e industrial de la defensa a nivel europeo, es igualmente importante asegurar que dichas iniciativas no impacten negativamente a nivel nacional. Nuestra industria de defensa, por supuesto teniendo en cuenta el marco europeo en el cual estamos comprometidos como Estado miembro de la Unión, es estratégica para España y ha costado 30 años consolidarla en los niveles de competitividad actuales.

Trabajar de forma coordinada entre los actores nacionales, principalmente el ministerio de Defensa y la propia industria española, pero también con otros órganos de la administración y con organismos internacionales como la EDA o la LOL, para confirmar su sostenibilidad en el futuro, será clave en el proceso. La capacidad militar y un razonable nivel de seguridad de suministro para nuestras Fuerzas Armadas dependerán de ello. ■

## *La iniciativa de la Comisión tendrá un impacto claro en las bases tecnológicas e industriales a nivel nacional*