

Las conclusiones del último Consejo Europeo ponen de manifiesto la lentitud de los avances hacia una política común de seguridad y defensa

MERCADO E INDUSTRIA de defensa europeos

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

UNA vez más, la Unión Europea ha demostrado su particular forma de progresar a la hora de implementar sus políticas. Los periodos de impulso de una determinada estrategia encaminada a seguir desarrollando el largo proceso de construcción europeo, se alternan con otros de caída aparente de entusiasmo que suscita las críticas y desengaños de los europeístas y el regocijo de los euroescépticos. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión no escapa en absoluto a ese modelo.

Lo que podemos considerar como la cuarta oleada al impulso de las políticas e iniciativas de la Unión en lo referente al mercado y la industria de defensa en particular, se iniciaba en mayo de 2011 con la Conferencia de Alto Nivel sobre: «Mercados e Industrias de Defensa y Seguridad» convocada por la Comisión Europea (CE) y, en principio, pudiera parecer que ha finalizado con el Consejo Europeo de junio pasado. La razón detrás de esa opinión descansa en unas conclusiones de dicho Consejo que se alejan bastante de lo que muchos esperaban para seguir en la construcción de un verdadero mercado de defensa europeo y de una industria europea de defensa más orientada a las capacidades militares, más competente y más competitiva a nivel global.

Las otras tres oleadas anteriores, la primera iniciada en 1996 con la Comunicación COM (96) 10 de la CE «Los retos de la Industria europea de defensa: una contribución para la toma de decisiones en el ámbito europeo»; la segunda, con la aparición de la Agencia Europea de Defensa en 2004 y sus aportaciones a través del Código de Conducta en las adquisiciones de defensa y la Estrategia de EDTIB; y la tercera, en 2009, con la aprobación de las Directivas

2009/43/EC para «la simplificación de los términos y condiciones para la transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa» y la 2009/81/EC para «la coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos y servicios por las autoridades contractuales o entidades en el campo de la defensa y la seguridad», quedaban atrás.

Sin embargo, y esto es necesario reconocerlo, todas ellas han dejado su huella y han supuesto avances, lentos, pero avances en cualquier caso, en el proceso de creación del mercado europeo de defensa y en el fortalecimiento de la EDTIB como piezas clave para la construcción de una verdadera PCSD.

En concreto, la mención en el apartado de la PCSD de las Conclusiones del Consejo de junio a las iniciativas relacionadas con el mercado y la industria europea de defensa que habían sido analizadas y desarrolladas por la CE durante 2013 y 2014, podría decirse que es prácticamente testimonial.

La *Task Force on defence industry and market* creada por parte de la Comisión Europea como consecuencia de la conferencia de alto nivel de mayo de 2011 antes mencionada, suponía el pistoletazo de salida de esta cuarta oleada y concretaba sus propuestas sobre las iniciativas que debía desarrollar la CE en los próximos años en un *Non-paper* publicado en los comienzos de 2012. Propuestas que fueron adoptadas por el Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno del 13-14 de diciembre de 2012.

El anterior presidente de la CE, el portugués Duraó Barroso, en su alocución a dicho Consejo, abría las expectativas para este cuarto periodo de impulso de la PCSD: «Cuando pensamos en el futuro de la Unión y su papel como actor en el siglo XXI, un

Un mercado europeo de defensa es clave para una verdadera PCSD



Raía Navarro / Fotos: Hélène Gicquel y Eurocourtois

elemento decisivo es, no solo como desarrollamos nuestra seguridad exterior, sino también nuestra política común de seguridad y defensa... Presentaremos por tanto en la próxima primavera una Estrategia para la mejora de la eficiencia del sector europeo de la defensa para obtener el máximo beneficio de nuestro mercado único capaz de proporcionar un base industrial fuerte, lo cual es clave, por ejemplo, en aspectos como la investigación».

Durante el periodo transcurrido desde dicho Consejo Europeo de diciembre de 2012 al Consejo Europeo del 25-26 de junio de 2015, la Alta Representante para la Política Exterior, el Servicio de Acción Exterior (EEAS: *European External Action Service*, en sus siglas en inglés), la Comisión Europea y la Agencia Europea de Defensa (EDA: *European Defence Agency*, en sus siglas en inglés), actuando cada una en el ámbito de sus responsabilidades y, en cooperación, cuando así se ha considerado necesario, han llevado a cabo diversas iniciativas y actividades. La más sobresaliente y concreta ha sido, desde mi punto de vista, la de la CE. No debemos olvidar que, por el mandato recibido en el Tratado de la Unión en lo que se refiere al Derecho derivado, la CE es la institución líder y responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y en concreto de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE.

Como afirmaba el director general de Empresa e Industria de la Comisión Europea, el español Daniel Calleja, en el lanzamiento de la *Task Force*: «La Comisión puede actuar, a través de su facultad regulatoria y competencias, en áreas de la política de la Unión que tengan directa o indirectamente interés en el campo de la industria y el mercado de defensa».

Esa proactividad de la Comisión Europea se ha desarrollado a pesar de que entre medias de ese período se producía la renovación y reestructuración de esta institución, como consecuencia de las elecciones europeas de mayo de 2014. Reestructuración que

afectó muy directamente a la gobernanza de los asuntos de mercado interior e industria, funciones hasta esa fecha responsabilidad de dos comisarios distintos (el francés Michel Barnier en mercado interior y el italiano Antonio Tajani en industria) y que, a partir de noviembre de 2014, se englobaron bajo la responsabilidad de un solo comisario, en este caso comisaria, la polaca Elzbieta Bienkowska con el apelativo genérico de *growth* (crecimiento en español) integrando mercado interior, industria, emprendimiento y PYMES (SMEs: *Small and Medium Enterprises*, en sus siglas en inglés).

La línea política de actuación de la comisaria no deja lugar a dudas: «Promocionar, de forma activa, la competitividad así como la innovación de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB), incluyendo una más abierta competencia a nivel europeo del mercado de defensa. Y todo ello sobre la base de la relevancia de la EDTIB en el desarrollo de una efectiva PCSD capaz de proporcionar a la UE una capacidad autónoma de acción en respuesta a las crisis internacionales, sin perjuicio de las acciones llevadas a cabo por la OTAN».

El *Non-paper* emitido por la *Task Force* en 2012 resumía la visión de la Comisión sobre la situación en la que se encontraba el mercado y la industria de defensa y detallaba el contexto, los retos y las posibles iniciativas en las que la CE podía contribuir, concretándolas en tres áreas principales: el mercado interior de defensa, la política industrial y la investigación y la innovación.

Lo que siguió a continuación en lo referente a la contribución de la CE fueron la Comunicación COM (2013) 542 de 24 de julio «Hacia un sector de Seguridad más competitivo y eficiente. Estrategia para una Industria europea de Defensa más fuerte y más competitiva» y la Comunicación COM (2014) 387 de 24 de junio «Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542 Hacia un sector de Seguridad más competitivo y eficiente», documentos ya más detallados y elaborados y con propuestas concretas.

Las áreas en las que la CE consideraba que debía haber iniciativa y en las que por tanto ha venido desarrollando su trabajo quedaron definidas en la Comunicación 542 de 2013: Refuerzo del mercado interior de la defensa; promoción de la competitividad en la industria de defensa; aprovechamiento del potencial de doble uso de la investigación y el impulso a la innovación; desarrollo de las capacidades civiles y militares; espacio y defensa; aplicación de las políticas energéticas y de los instrumentos de apoyo de la UE al sector de la defensa e intensificación de la dimensión internacional.

El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 vino a ratificar todas esas iniciativas. En él, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a evaluar los avances concretos en las tres líneas de actuación (visibilidad de la PCSD, desarrollo de capacidades y mercado e industria de defensa) para el impulso de la PCSD, en el Consejo Europeo de junio de 2015.

La realidad es que el punto de la agenda dedicado a la PCSD estuvo a punto de desaparecer del Consejo Europeo de junio, por diferentes razones. La crisis de Grecia y las elecciones en el Reino Unido en mayo de 2015, con las implicaciones que en ellas podría tener cualquier muestra de compromiso con las políticas europeas, incluida la de defensa, por parte del gobierno británico, estuvieron entre los elementos que provocaron esa incertidumbre.

No obstante el 16 de marzo de 2015, en una carta de la Alta Representante Federica Mogherini al presidente del Consejo, Donald Tusk, tras las conversaciones mantenidas en la reunión informal de ministros de Defensa del 18 de febrero en Riga bajo la presidencia de turno de la República Báltica de Letonia, confirmaba que definitivamente el debate sobre la PCSD tendría lugar en el contexto del Consejo de Junio de 2015. En dicha carta anunciaba el informe que emitiría ella misma en abril de 2015, en preparación del Consejo de junio, que junto con el *input* previsto por parte de la Comisión, conformarían las bases para las Conclusiones que deberían ser adoptadas en el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) con la presencia de los ministros de Defensa, en su reunión del 18 de mayo. Las Conclusiones del CAE de 18 de mayo servirían a su vez como referencia para el Consejo de Junio de 2015.

En una carta conjunta de la Alta Representante y la comisaria de Mercado Interior e Industria, la polaca Elzbieta Bienkowska, de 5 de mayo de 2015, se remitían finalmente sus respectivos informes al presidente del Consejo Europeo. En dicha carta se reconocía el hecho de que los Estados miembros continuaban siendo los protagonistas a la hora de establecer prioridades en el marco de la PCSD, y se subrayaba el importante papel que la UE podría jugar en este contexto y no solo por el hecho de sus responsabilidades recogidas en el Tratado de la UE. «La seguridad europea —decía— depende cada vez más de la cooperación y del enfoque colaborativo en lo que respecta a la planificación de las capacidades, a la investigación, innovación y desarrollo de las tecnologías requeridas para cubrir dichas capacidades y a la armonización de la demanda y de las estrategias de adquisición de los sistemas».

Con todo este bagaje, es cierto que se esperaba mucho más del Consejo de junio de 2015 que los tres apartados, resumidos en una sola página, de las Conclusiones que emanaron de la reunión respecto a la PCSD. Efectivamente, las Conclusiones del Consejo, reconociendo que el marco de la seguridad ha cambiado drástica-



mente, se limitaba a indicar muy brevemente unas acciones concretas en las tres siguientes áreas: a) Renovación de la Estrategia Interna de Seguridad europea e implementación de las orientaciones relativas a la lucha contra el terrorismo acordadas en febrero de 2015; b) Continuación del proceso de revisión de la Estrategia global europea en política exterior y de seguridad con el objetivo de junio de 2016 para su presentación, y c) Continuación de los trabajos relacionados con las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015 haciendo especial referencia a la necesidad de alcanzar por los Estados miembros unos niveles de gasto en defensa apropiados así como asegurar unos presupuestos europeos adecuados para el lanzamiento de la Acción preparatoria en investigación relacionada con la PCSD; a la promoción de una cooperación en defensa más sistemática que permita el desarrollo de capacidades, incluso a través de fondos de la UE; a la movilización de instrumentos de la UE para luchar contra las amenazas híbridas y la intensificación del partenariado con las Naciones Unidas, la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Africana (AU).

Por último indicaba que la Política de Seguridad y Defensa se examinará regularmente en los Consejos Europeos, esta vez sin fechas concretas.

No obstante, en lo referente a los aspectos relacionados con el mercado y la industria de defensa, es necesario subrayar la referencia, en el apartado c), a las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015 y a la necesidad de seguir trabajando sobre ellas. Este Consejo de 18 de mayo, preparatorio del de junio, recibía con satisfacción, entre otros aspectos, los avances realizados por la Comisión junto con los Estados miembros, respecto a la Acción Preparatoria (*Preparatory Action*) en investigación e innovación, prevista para su lanzamiento por la Comisión en 2017 y volvía a recordar la importancia de la aplicación de las Directivas 81 y 43 de 2009, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 346 del TFUE, de cara al



Pepi Díaz

informe sobre su implementación que la Comisión y la EDA, en estrecha cooperación con los Estados miembros, deberán presentar en junio de 2016. La continuidad en los trabajos relacionados con la Certificación, el apoyo al acceso al mercado de defensa de las PYMES y la Seguridad de Suministro, también aparecían en las Conclusiones del Consejo de mayo como fundamentales para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM). Por otra parte, en línea con los objetivos presupuestarios marcados en la cumbre de Gales por la OTAN, el Consejo de mayo incidía en los objetivos que, con carácter voluntario, fueron adoptados en la reunión del Comité de Dirección de la EDA en formato de ministros de Defensa en 2007 (20 por 100 del gasto total en defensa para equipamiento, 35 por 100 de ese 20 por 100 en adquisiciones europeas en cooperación; 2 por 100 del gasto total en defensa en I+D+i, 20 por 100 del cual en programas de cooperación europeos).

En definitiva, el Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo suponía una continuidad en la voluntad política expresada por el Consejo Europeo de diciembre de 2013, con un claro propósito de seguimiento y de mantenimiento del llamado «Momento Político», ya que embarcaba al propio Consejo de Asuntos Exteriores para, en noviembre de 2016, revisar la situación.

Por tanto «nada nuevo bajo el sol». Indudablemente se ha perdido una nueva oportunidad de seguir apoyando, por los jefes de Estado y de Gobierno, los avances hacia una política común de seguridad y defensa. Las circunstancias del momento protagonizadas por la crisis de Grecia y los atentados de Francia, Túnez y Kuwait modificaron finalmente la agenda del Consejo de junio aunque sirvie-

ron para reavivar la necesaria revisión y actualización de la Estrategia Europea de Defensa, la denominada en su día «Estrategia Solana» publicada en 2003 y revisada en 2008, aspecto fundamental a la hora de actualizar el compromiso europeo con el marco global y los retos y oportunidades que ello representa para la UE. Pero en ningún caso, y en particular en lo referente a las iniciativas y actividades de la CE en el proceso de creación de un mercado interior de defensa y en el fortalecimiento de la EDTIB, supone un parón.

Aunque los Estados miembros se han venido esforzando en subrayar la importancia que tiene el desarrollo en paralelo de las iniciativas contenidas en las tres líneas de actuación objeto de los trabajos surgidos a raíz del Consejo Europeo de diciembre de 2013, llegando incluso algunos de esos Estados miembros a pronunciarse en favor del desarrollo secuencial de dichas iniciativas, es decir, que solo el avance de una verdadera política común de seguridad y defensa permitirá profundizar en las otras dos áreas —la del desarrollo conjunto de capacidades y la creación de un verdadero mercado interior de defensa y el fortalecimiento de la base industrial de defensa europea—, la realidad creo que es otra.

Cierto es que los informes de la Alta Representante y de la comisaria de mercado interior e industria incluyen el análisis de lo realizado hasta ahora de una forma integral y da orientaciones de futuro para todas y cada una de las tres áreas, pero, en mi opinión, la velocidad a la que se vayan desarrollando las iniciativas responsabilidad de la CE, no va a depender ni va a estar limitada por la velocidad a la que se desarrollen las contenidas en las otras dos.

Por tanto el seguimiento de las iniciativas y actividades puestas en marcha por la Comisión Europea debe seguir siendo prioritario para el Ministerio de Defensa de España y para las industrias de defensa españolas, individualmente y a través de sus Asociaciones TEDAE y AESMIDE. Porque los cambios vendrán, lentamente, pero vendrán.

La forma en cómo nos involucremos en los crecientes procesos de planificación de las capacidades militares a nivel multilateral; el peso de las inversiones en I+D+i en el desarrollo de capacidades militares tanto a nivel privado por las industrias, como estatal por parte de los ministerios de Defensa e Industria; el ritmo con el que España se vaya acer-

cando al compromiso de Gales de alcanzar el 2 por 100 del PIB en los presupuestos de Defensa, incluyendo un serio compromiso con la estabilidad de estos presupuestos; el lanzamiento de nuevos programas de modernización de armamento y material de las Fuerzas Armadas, sea en cooperación internacional o a nivel nacional; la competitividad de la industria española relacionada con la defensa y su capacidad de exportación y, por supuesto, el tamaño final de estas empresas que surja de las posibles fusiones para hacerlas más apropiadas para enfrentarse a un mercado cada vez más global y más competitivo, serán factores que determinarán tanto nuestra capacidad militar como nuestra capacidad industrial del futuro y por tanto el peso de nuestro país en el campo de la defensa y en el de las relaciones internacionales. ■

La crisis de Grecia y los atentados de Francia, Túnez y Kuwait modificaron la agenda del Consejo de junio