

Mercado e industria de defensa: objetivo de la Unión Europea

Arturo Alfonso Meiriño

*“El problema de nuestros tiempos
es que el futuro ya no es lo que era.”*

Paul Valéry (1871-1945)

Capítulo primero

Resumen

Como ha venido siendo tradicional a la hora de introducir nuevas políticas de carácter supranacional en la Unión Europea, su presencia en las agendas del Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno, ha sido desigual alternando periodos de alta visibilidad con otros de absoluta ausencia de las mismas. Lo cierto es que, aunque sea lentamente y al ritmo de dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás al que nos tienen acostumbrados Bruselas, siempre ha habido avances, dejando consolidados tanto nuevas instituciones como paquetes regulatorios legalmente vinculantes para sus Estados miembro.

Los asuntos relacionados con la defensa no escapan a esa forma de proceder. El periodo que transcurre entre el Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012 –en el que se anunciaba una nueva puesta en escena de los asuntos relacionados con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)– y el Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015 y del que se esperaba un nuevo impulso político a los asuntos de defensa en el marco europeo, ha vuelto a poner sobre la mesa las dificultades a las que se enfrenta la Unión en el camino hacia una, hoy por hoy, eventual defensa común. Los aspectos de mercado e industriales relacionados con el sector de la defensa son sin duda uno de los pilares básicos de ese largo proceso de construcción de la Europa de la defensa y a los que obligato-

riamente hay que referirse cuando hablamos del futuro del mercado y la industria de defensa española.

Palabras Clave

Política Común de Seguridad y Defensa, Consejo Europeo, Capacidades Militares, Mercado Europeo de Defensa, Base Tecnológica e Industrial Europea de la Defensa, Hoja de Ruta, Mercado Europeo de Equipos de Defensa.

Abstract

As has been traditional when it comes to introducing new supranational policies in the European Union, its presence on the agenda of the European Council of Heads of State and Government, has been uneven, alternating periods of high visibility with others of complete absence thereof. The truth is that, even if slowly, to the rhythm of two steps forward and one step back to which we are accustomed from Brussels, there has always been progress, leaving both, new institutions and consolidated legally binding regulatory packages for its member States.

Issues related to the defense do not escape this way of proceeding. The period between the European Council on 13 and 14 December 2012 - when a new staging of matters relating to the Common Security and Defence Policy (CSDP) was announced - and the European Council of 25 and June 26, 2015 from which a new political impetus to defense matters in the European framework was expected, has again put on the table the difficulties facing the Union on the road towards an, as it stand now, eventual European common defense. Market aspects and the related industrial defense sector are undoubtedly one of the cornerstones of this long process of building the European defense and it is a must to refer to then when we talk about the future of the Spanish defense market and industry.

Key Words

Common Security and Defence Policy, european council, military capabilities, european market, defence technological and industrial base, defense roadmap, european defence equipment market.

Introducción

Una vez más, la Unión Europea (UE), ha demostrado su particular forma de progresar a la hora de implementar sus políticas. Lo que en un momento determinado surge como un nuevo impulso en apoyo a la implementación de una determinada estrategia encaminada a seguir desarrollando el largo proceso de construcción europeo, en una fase posterior sufre una caída 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.

El anterior presidente de la Comisión Europea (CE), el portugués Duraó Barroso, en su alocución al Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno de la UE con motivo de su reunión celebrada en Bruselas el 13-14 de diciembre de 2012, abría las expectativas para un nuevo periodo de impulso de la PCSD¹:

«Cuando pensamos en el futuro de la Unión y su papel como actor en el siglo XXI, un elemento decisivo es, no solo como desarrollamos nuestra seguridad exterior, sino también nuestra política común de seguridad y defensa.

El sector de la defensa, además de su dimensión política y otros aspectos es también crucial en términos de exportación e investigación de última generación y proporciona crecimiento y puestos de trabajo altamente cualificados...

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 una base industrial fuerte, lo cual es clave, por ejemplo, en aspectos como la investigación».

En las Conclusiones de dicho Consejo de diciembre de 2012², en las que a la PCSD se dedicaban dos páginas y media y 6 párrafos, se indicaba, con el consenso de todos los jefes de Estado y de Gobierno de los 28 Estados miembro, lo siguiente:

«En diciembre de 2013, el Consejo Europeo examinará los avances realizados en la consecución de estos objetivos, evaluará la situación y, sobre la base de las recomendaciones de su presidente, dará orientaciones, en particular fijando prioridades y plazos para garantizar la eficacia de los esfuerzos realizados por la UE para que Europa esté a la altura de las responsabilidades que le incumben en materia de seguridad».

¹ http://www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-958_en.htm. Statement by President Barroso following the second day of the European Council 13-14 December 2012. http://www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-958_en.htm. Traducción del inglés del autor.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134371.pdf.

Dichos objetivos se establecieron en las mismas Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012 y se agruparon entonces en las siguientes tres líneas básicas de acción o *clusters*, en la terminología de Bruselas:

Un primer *cluster* con un alto contenido de carácter político: «aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD». Un segundo *cluster* con un enfoque más orientado a la parte operativa de la PCSD: «mejora del desarrollo de las capacidades de defensa»; y un tercero, clave y básico para cualquier iniciativa en el marco de la Seguridad y la Defensa, «fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa» ligado al mercado de defensa europeo (EDEM: European Defence Equipment Market en sus siglas en inglés) y a la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB: European Defence Technological and Industrial Base en sus siglas en inglés).

A su vez, en las Conclusiones del posterior Consejo Europeo de diciembre de 2013³, además de especificar más en detalle los temas dentro de cada *cluster*, y en los que se deberían centrar los trabajos de las diferentes instituciones de la UE involucradas en el proceso, se establecía una fecha, junio de 2015, para que el Consejo Europeo evaluara los avances concretos en todas las materias y diera nuevas orientaciones.

Durante el periodo que va desde el Consejo Europeo de 13-14 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 (CE) 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, aunque es la de la CE, la actividad más concreta y la más activa. 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. Y en particular en lo referente a las actividades e iniciativas del tercero de los *clusters*, es decir, en el del «fortalecimiento del sector industrial de la defensa».

Esa actividad de la Comisión Europea a la que nos hemos referido, se ha llevado a cabo, hay que reconocerlo, a pesar de que en el medio de ese periodo, 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

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf.

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 carta⁴ en la que el nuevo presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker comisionaba a la señora Bienkowska como comisaria de *Growth*, no dejaba lugar a dudas en cuanto a una de sus misiones: «estimular a los Estados miembro de la UE para conseguir unos mercados de defensa más eficientes y abiertos a la competencia a nivel europeo así como para obtener mejores rendimientos de las sinergias en general». Una de las responsabilidades de la comisaria es por tanto la creación de sinergias y el fortalecimiento de la cooperación en el campo de las adquisiciones de defensa a fin de evitar duplicidades de los programas nacionales y aunar recursos que faciliten el nivel de ambición de la UE en su Política Exterior.

La Dirección General (DG) Growth, define de forma inequívoca su línea política en este campo: «promocionar, de forma activa, la competitividad así como la innovación de la base tecnológica e industrial 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 llevada a cabo por la OTAN⁵».

Y como afirmaba el director general de Empresa e Industria de la CE en marzo de 2012, el español Daniel Calleja, en un artículo publicado en el número 54 de la revista BEPA⁶ (Bureau of European Policy Advisors. European Commission):

«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.»

Artículo escrito en apoyo del lanzamiento por la Comisión Europea, en 2011, de la «Task Force on Defence Market and Industry», con el objetivo de analizar los problemas asociados a la industria y al mercado de de-

⁴ http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/bienkowska_en.pdf.

⁵ Resumen de las políticas y responsabilidades de la comisaria Bienkowska realizado por el autor sobre la base de la información obtenida en distintas partes de la página web de la Comisión Europea y en concreto de DG Growth.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/task_force/article_defending_european_defence_en.pdf. BEPA March 2012. Issue 54.

fensa y cuyos resultados constituirían el detonante para que el Consejo Europeo de diciembre de 2012 incluyera los asuntos de la PCSD en su agenda marcando un nuevo periodo de impulso de las diferentes instituciones europeas a esta política europea que había surgido de forma balbuceante, en el Tratado de Maastricht, veinte años antes.

Las iniciativas incluidas en los otros dos *clusters*: «aumento de la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD» y «mejora del desarrollo de las capacidades de defensa», como hemos mencionado de marcado carácter político y operativo, han sido lideradas por la «alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común de la Unión» y a su vez «directora de la EDA», la italiana Federica Mogherini. No obstante, los informes remitidos por ella sobre estos dos *clusters* en el periodo que transcurre entre los Consejos Europeos de diciembre 2012 y el de junio de 2015, siempre han sido elaborados y presentados en estrecha coordinación con la Comisión Europea y siempre subrayando la idea de que el desarrollo de la PCSD descansa en una evolución equivalente y paralela de todas las iniciativas y actividades puestas en marcha en los tres *clusters*.

El primer informe de la alta representante, de «24 de septiembre de 2013», se emitía justo después del impasse veraniego de las instituciones europeas y tras la Comunicación COM (2013) 542 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente» que había visto la luz el 24 de julio de ese mismo año.

Como era de esperar y de acuerdo con las responsabilidades asignadas a las distintas instituciones en la UE, este informe se centraba en los *clusters* primero y segundo y aunque también hacía mención en un apartado del mismo a los aspectos relacionados con el tercero de los *clusters*, dejaba el protagonismo para este último a la CE y se remitía a la Comunicación (2013) 542.

Dado el tema específico de esta monografía del CESEDEN enfocada a los asuntos del mercado y la industria de defensa, este capítulo se centra principalmente en las iniciativas de la Unión Europea directamente ligadas con la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM) y con el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB) llevadas a cabo en el periodo 2012 a 2015.

Mercado e industria de defensa: una vieja aspiración de la Comisión Europea

Como se ha resaltado al principio de este capítulo, los asuntos de defensa en la Unión Europea han estado siempre sujetos a diferentes épocas

en las que se han alternado momentos de impulso a su implementación con periodos de olvido en las agendas europeas. De hecho la Política de Seguridad y Defensa no se incluyó en el Tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea firmado en Roma en 1957 y tuvo que esperar hasta el Tratado de Maastricht de 1992 cuando, de una manera todavía muy genérica, ambigua y sin ningún tipo de compromiso, se hacía referencia a la defensa afirmando que, dentro del contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), «en algún momento», será una Política Europea de Defensa Común.

Se pretendía con ello aportar, en una primera aproximación, la solución a una grave carencia existente históricamente en la Comunidad Europea porque, como afirmaba el profesor Alejandro Muñoz Alonso:

«Es una constante histórica que cualquier entidad política que quiera afirmarse como tal, necesita de alguna dimensión defensiva. No se es políticamente, si no se tiene capacidad autónoma de defenderse, incluso en aquellos momentos en los que no hay una amenaza inminente en el horizonte. No se puede tener un protagonismo en la esfera internacional sin un suficiente respaldo militar que haga creíbles y respetables las propias posiciones.»⁷

En su artículo J.4 el Tratado de Maastricht por el que se establecía la Unión Europea, más allá del concepto eminentemente económico de la anterior Comunidad Económica Europea, se decía: «la PESC deberá tener en cuenta todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión incluyendo eventualmente la definición de una política de defensa común que podría conducir en su momento a una defensa común».

Desde una perspectiva histórica y en lo referente a los asuntos relacionados con el mercado y la industria de defensa debemos resaltar que la actividad del periodo 2012-2015 no es sino la que constituye el cuarto «empujón» a las políticas conducentes a una mayor apertura del mercado de defensa y al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea.

Los inicios de la actividad de la CE en los asuntos del mercado y la industria de defensa. Periodo 1996-1997

Un primer periodo lo localizamos en los últimos años del siglo pasado que, básicamente, abarca los años 1996 y 1997 y podemos considerarlo como los balbucesos de la Comisión Europea en estos temas específicos del mercado y la industria de defensa. Periodo que, por otra parte, se producía incluso antes de la reunión del presidente de la República Fran-

⁷ MUÑOZ ALONSO y LEDO, Alejandro. «Visión política de la defensa común europea». *Boletín de Información Núm. 262*. CESEDEN. Ministerio de Defensa. Diciembre 1999.

cesa, Jacques Chirac, y del primer ministro británico, el laborista Tony Blair, del 4 de diciembre de 1998, conocida desde entonces como «La cumbre de Saint-Malo» y etiquetada como la del verdadero nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

En este periodo se publica, en enero de 1996, una primera Comunicación⁸, forma habitual con la que la Comisión Europea comienza a analizar un determinado aspecto de las políticas comunitarias para posteriormente emitir una directiva de obligado cumplimiento en todos los Estados miembros.

La Comunicación del 96 reconocía que, aunque abordar estos temas con una visión global era de una importancia indiscutible, no olvidaba que la realización de una identidad europea de seguridad y defensa era un proceso largo, sin dejar de subrayar por otra parte que las actuaciones de la Comisión, por referirse a instrumentos comunitarios ya existentes, se inscribían en ámbitos en los que la comunidad europea disponía ya de competencias y experiencias propias. En su introducción se comenzaba afirmando: «las industrias relacionadas con la defensa se ven inmersas en un contexto económico y político en total transformación “que exige unas respuestas que trascienden el marco exclusivamente nacional”.»⁹

Siempre dentro de la estructura por pilares existente en aquel entonces, derivada del Tratado de Maastricht, y en particular del llamado segundo pilar, el «Pilar Intergubernamental», referente a la Política Exterior y de Seguridad Común, la Comisión ya indicaba en 1996 que se estaba configurando un cambio de actitud favorable en los Estados miembros de cara a una actuación de la Unión en el terreno del mercado y la industria de defensa.

El enfoque de la Comunicación del 96, por razones evidentemente coyunturales, tenía una dimensión económica y de empleo del sector muy relevante. Por ello se indicaba «la necesidad experimentada por las industrias relacionadas con la defensa de reducir sustancialmente sus actividades ha tenido repercusiones directas e importantes en cuanto a supresión de puestos de trabajo que han pasado de 1,6 millones a 1 millón entre 1984 y 1992 (-37%)¹⁰ sobre todo en determinadas regiones y en cuanto a la base productiva y la capacidad de innovación de toda la industria europea». La conexión de los aspectos industriales con el desarrollo de capacidades militares, estas últimas como elemento clave de la Unión

⁸ COM (96) 10 final de 24 de enero de 1996 «Problemas de la Industria Europea relacionada con la Defensa. Propuestas de actuación a nivel Europeo».

⁹ El entrecomillado es del autor.

¹⁰ El fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín, redujo considerablemente, al menos teóricamente, las amenazas a la seguridad del continente europeo permitiendo, a través de los denominados «dividendos de la paz» recortar los presupuestos militares y acentuar la tendencia hacia la reconversión de las industrias afectadas.

para hacer frente, como actor mundial, a las amenazas y a los retos de seguridad a los que se enfrentaba el viejo continente, no tenía todavía el significado y la relevancia que luego ha ido adquiriendo en el posterior desarrollo de la PCSD.

Ya en aquel entonces se apuntaba el problema de la fragmentación del sector industrial europeo de la defensa y la necesidad de encontrar unas soluciones que fueran más allá de las que se intentaban dar en el marco puramente nacional, si realmente se quería sustentar la PESD. En este sentido afirmaba «la actual crisis de las industrias de defensa europeas relacionadas con la defensa no deriva solamente de la reducción de los gastos militares, sino que se debe también a una mayor competencia internacional y, sobre todo, a la fragmentación anacrónica del mercado de la defensa en Europa. Por este motivo, está configurándose un cambio de actitud favorable a una actuación de la Unión en este terreno.» Las amenazas que vinieron a impactar a continuación en la estabilidad y la paz mundial, como consecuencia del crecimiento de los estados fallidos y del terrorismo internacional y en particular a raíz de los atentados del 11-S en los Estados Unidos, vendrían a reforzar la necesidad de una Europa más protagonista en la esfera internacional y por tanto la necesidad de desarrollar la PESD en todas sus dimensiones, incluidas la política, la operativa en cuanto al desarrollo de capacidades y la industrial y de mercado.

El mantenimiento de una base tecnológica e industrial competitiva se consideraba clave para la supervivencia de las industrias del sector y ya se indicaba la dificultad de definir los límites de la industria relacionada con la defensa y de mantener la separación entre la industria civil y la militar.

El apartado 4 de la Comunicación titulado *Aportación de los instrumentos y actividades comunitarias de interés para las industrias relacionadas con la defensa* apuntaba dos grandes campos de actuación: uno referido al mercado interior y a la base tecnológica e industrial de la defensa y otro a la dimensión exterior.

El del mercado interior y la base tecnológica incluía seis áreas relevantes en las que la Comisión consideraba necesario enfocar los análisis para a continuación desarrollar políticas e iniciativas concretas de impulso al sector. Estos eran: la contratación pública, el comercio intracomunitario, la actividad de investigación y desarrollo tecnológico, la normalización y la armonización técnica, la política de la competencia y los fondos estructurales.

El apartado sobre la dimensión exterior por su parte, incluía cuatro áreas: la política de exportación de armas, el control de las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso, los derechos de importación aplicados al material de defensa y las relaciones comerciales.

Cuando analicemos las posteriores iniciativas y comunicaciones de la Comisión, veremos la continuidad que desde entonces se ha seguido en el desarrollo de estas diez áreas y como, todas ellas, con mayor o menor intensidad, han formado parte desde entonces, de todas y cada una de las que podríamos llamar «campanas» de la Comisión Europea en favor de la creación del mercado interior de la defensa y del fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa.

En las Conclusiones de esta primera Comunicación, la Comisión, siempre considerando los aspectos de soberanía nacional ligados a la defensa, mucho más relevantes en aquel momento que en la actualidad, reconocía que las cuestiones relacionadas con la fabricación y el comercio de armas estaba vinculada a consideraciones relativas a la defensa y a la política exterior de los Estados miembros pero también al progreso en la creación de una entidad europea de seguridad y defensa. Por ello consideraba que garantizar la competitividad de la industria europea de defensa era un requisito clave para el desarrollo de dicha entidad y por ello quería involucrarse en el proceso.

Igualmente diferenciaba los problemas del lado de la demanda –y citaba como ejemplo la armonización de los requisitos operativos que solo podían abordarse desde el marco de la construcción de la «identidad europea de seguridad y defensa»–, de los que afectaban a la competitividad de las empresas. Para estos, afirmaba, había respuesta en el marco de la Comunidad Europea a través de un conjunto de instrumentos comunitarios para el establecimiento de unos mercados unificados y unas industrias competitivas, eso sí, siempre reconociendo las especificidades del sector.

Por último la comunicación apuntaba como medida, el establecimiento de la Agencia Europea de Armamento que había sido ya referida años atrás, en 1991, en la declaración del 10 de diciembre por parte de la Unión Europea Occidental (UEO).

Un año más tarde, la Comisión de las Comunidades Europeas volvía a la carga con una nueva Comunicación¹¹. La necesidad de implementar una estrategia de la Unión Europea para hacer frente a los profundos cambios que se estaban dando en el sector industrial de la defensa, estaban siendo –decía en sus primeras líneas la Comunicación– «cada vez más urgente». Ya no solo se apelaba a la base tecnológica e industrial de la defensa como fuente de desarrollo económico sino que se calificaba también como «indispensable» desde el punto de vista de las capacidades de defensa y su imbricación con el objetivo de una eventual Política Común de Seguridad y Defensa.

¹¹ COM (97) 583 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Implementando la estrategia de la Unión Europea sobre las industrias de defensa».

Entendiendo las especificidades del sector y con el objetivo de llegar a un mercado europeo integrado de productos de defensa, la Comunicación abogaba por la utilización de los instrumentos puestos a disposición por el Tratado de la Unión, es decir, tanto los que estaban en manos de la Comunidad como los que se podían utilizar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa y en ambos casos tanto los de carácter legislativo como los no legislativos.

La Comisión proponía en aquel entonces un enfoque global para implementar su estrategia basada en dos elementos principales:

En primer lugar una propuesta de «posición común» respecto a una política europea de armamentos que debería ser adoptada por el Consejo y que permitiera abrir el debate respecto de los aspectos principales relacionados con dicha política y promocionar el compromiso de los Estados miembros para su implementación. Tres áreas se proponían como objetivo del análisis: las transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa, los contratos públicos relacionados con la defensa y acuerdos específicos comunes de aduanas.

En segundo lugar la Comunicación hacía referencia a un «Plan de Acción» para las industrias relacionadas con la defensa. Los principales objetivos de este Plan estaban encaminados a establecer las condiciones necesarias para: a) fortalecer la competitividad de las industrias europeas; b) preservar la base tecnológica e industrial de la defensa europea; c) favorecer la integración de la EDTIB en la economía general evitando duplicidades entre las áreas civil y militar y; d) crear las precondiciones necesarias para una verdadera identidad europea de seguridad y defensa.

Una detallada tabla anexada al Plan de Acción dentro de la Comunicación de 1997 establecía los calendarios específicos para cada una de las áreas que se extendían desde 1998 a 2000. Es importante resaltar la similitud de estas áreas con la Hoja de Ruta publicada diecisiete años más tarde en el marco de lo que hemos llamado más adelante en este capítulo, la «cuarta oleada» en los esfuerzos de la Unión Europea para crear un verdadero mercado europeo de defensa y lanzar iniciativas para fortalecer la EDTIB. Pero una vez más el proceso se ralentizó y habría que esperar al nacimiento de la Agencia Europea de Defensa para relanzar las propuestas de cambio en los asuntos de defensa en general y del mercado y la industria de defensa en particular.

Un nuevo actor: la Agencia Europea de Defensa (EDA). Periodo 2004-2007

En los años finales del pasado siglo XX y los primeros del XXI, las actividades de la Comisión en los asuntos del mercado y la industria de defensa quedaron en un segundo plano ya que durante ese periodo se

desarrollaron con carácter más prioritario los aspectos institucionales. Tras el Consejo Europeo de Colonia de 1999, los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea decidieron «dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa». La creación de la figura del secretario general (SG) del Consejo y alto representante (AR) de la PESC en 1999, el nacimiento del Comité Político y de Seguridad, (COPS), del Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE) en 2001, o los nuevos elementos de la Secretaría General del Consejo y del Centro de Situación Civil y Militar fueron un claro ejemplo de dichas instituciones y avances. Por otra parte los trabajos relacionados con la Convención para la redacción de la Constitución Europea también desviaron la atención dejando en un segundo plano los asuntos del mercado y la industria de defensa.

Sin embargo, la creación de la Agencia Europea de Defensa por la Acción Común (Joint Action JA) del Consejo (2004/551/PESC) de 12 julio de 2004, incluso antes de esperar a que se desarrollara por completo el proceso de ratificación del Tratado de la Constitución Europea que se encontraba en pleno proceso en ese momento, vino a cambiar el panorama. La EDA pasó a tomar el protagonismo en el objetivo de crear un verdadero mercado europeo de defensa y de fortalecer la EDTIB.

Trabajar por ese objetivo fue un tema prioritario de la EDA desde sus comienzos. Su Junta Directiva (SB: Steering Board en sus siglas en inglés) en formato de ministros de Defensa, ya en su segunda reunión de 22 de noviembre de 2004, reconoció los beneficios de reducir la fragmentación de los mercados europeos y reafirmó el papel de la EDA en la consecución de ese objetivo. Se consideró que la EDA debía poner en marcha un proyecto que abordara la problemática de las adquisiciones de defensa dentro del contexto del artículo 296 del TCE, como un paso fundamental a la hora de mejorar las capacidades militares europeas en el marco de la PESD, objetivo primordial asignado a la nueva Agencia.

El convencimiento de que, como muchas veces apuntó, Javier Solana, en su papel de director de la EDA:

«Ningún país miembro, ni siquiera los más económicamente poderosos, pueden afrontar un futuro en solitario en los asuntos de defensa.»

Empujó definitivamente al lanzamiento del proyecto de apertura del mercado de defensa europeo tan largamente debatido en los foros de los predecesores de la Agencia, como lo fueron la Unión Europea Occidental (UEO) o el Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO).

El denominado «Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la libre competencia en las adquisiciones de defensa», fue aprobado por el SB de la EDA en noviembre de 2005 y podemos considerarlo como la primera de las acciones llevadas a cabo por la Agencia

y el primero de sus éxitos. Este Régimen se enmarca en el contexto del artículo 296 del TCE y se regía por los principios establecidos en sus dos Códigos de Conducta.

El Código de Conducta propiamente dicho, fue aprobado al mismo tiempo que el Régimen Intergubernamental y como parte integrante de él. El Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro fue aprobado en abril de 2006, conjuntamente por el SB de la EDA y el Consejo de Administración de la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa y Seguridad Europeas, ASD (*Aerospace and Defence and Security Industrial Association of Europe*). Todo el paquete, incluida su herramienta basada en tecnologías de la información, el llamado Boletín Electrónico, fue implementado el 1 de julio de 2006.

El Código de Conducta contenía cinco principios cuyo objetivo era ir modificando los modelos tradicionalmente seguidos en las adquisiciones de defensa, en los que, amparados por la interpretación amplia del artículo 296 del TCE¹², los Estados miembros prácticamente habían venido excluyendo de forma sistemática a las empresas no nacionales de sus contrataciones. En el Código de Conducta se incluían también una serie de casos especiales asociados a exclusiones y excepciones frente a los principios del Código.

1. «Carácter voluntario y no legalmente vinculante».
2. «Tratamiento justo, igualitario y no discriminatorio de los posibles suministradores». Cuatro eran los aspectos en los que se fundamentaba este principio:
 - Criterio de selección: todas las empresas deben ser evaluadas sobre la base de estándares objetivos y transparentes.
 - Especificaciones técnicas: estas deberán ser formuladas en la mayor medida posible, en términos de funcionalidades. Los estándares internacionales deberán ser incluidos, siempre que sea posible, en las especificaciones técnicas evitando los requisitos basados en estándares nacionales o en especificaciones concretas ligadas a empresas concretas.
 - Criterio de adjudicación: deberá estar especificado desde el principio del proceso de contratación. El criterio fundamental para la selección final del contratista deberá ser el de la oferta más económicamente ventajosa de acuerdo con la especificación técnica, teniendo en cuenta consideraciones como coste (tanto de adquisición como de ciclo de vida), cumplimiento con las especificaciones, aseguramiento de la calidad, seguridad del aprovisionamiento o las compensaciones industriales.

¹² Posteriormente artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, paralelo al Tratado de Lisboa.

- Informes post-adjudicación: los contratistas que no hayan sido adjudicatarios de los contratos y que lo demanden, deberán ser informados del proceso de contratación una vez que haya sido tomada la decisión final respecto a la adjudicación del contrato.
3. «Transparencia y confianza mutua» entre los suscriptores del Régimen Intergubernamental.
 4. «Apoyo mutuo» entre los Estados miembros suscriptores.
 5. «Beneficio mutuo» entre los Estados miembros suscriptores. Un factor importante en este contexto es el «Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro» firmado como se ha citado anteriormente conjuntamente con ASD. En él, también de forma voluntaria, las industrias, es decir los contratistas principales de programas así como otros relevantes contratistas de defensa, se comprometían a aplicar los principios del Código de Conducta en sus subcontratos para con ello incrementar al máximo la participación en el mercado de defensa europeo de la pequeña y mediana empresa de los países suscriptores.

Para controlar la correcta aplicación del Régimen Intergubernamental por parte de los Estados miembros suscriptores se puso en marcha en julio de 2006, al mismo tiempo que el Régimen Intergubernamental se declaraba operativo, el llamado Boletín Electrónico, EBB (*Electronic Bulletin Board*), un portal en el que los Estados miembros deberían insertar los contratos para los que se aplicaba la excepción del artículo 296 del TCE. En él, además de facilitar vía Internet toda la información necesaria relacionada con los dos Códigos de Conducta que pudiera ser de interés para cualquier gobierno o contratista de defensa, se incluyeron, de una forma integrada, dos áreas principales. Una dedicada a la publicación de las oportunidades de contratación provenientes de los Gobiernos, el EBB1, y otra dedicada a las oportunidades de subcontratación procedentes de las industrias que quedaban registradas en el EBB2.

El balance sobre la implementación del Régimen Intergubernamental para las adquisiciones de defensa, hoy ya no en funcionamiento, se puede definir como positivo. Sin duda abrió y preparó el camino para que la Comisión Europea prosiguiera posteriormente con sus iniciativas y lanzara el denominado «Paquete de Defensa» en 2007.

En la monitorización e información, la Agencia jugó un papel fundamental. La responsabilidad de la gestión del día a día del EBB así como de la monitorización del Régimen Intergubernamental y de la aplicación de los principios de los Códigos respectivos así como de la preparación de los informes periódicos de implementación, fueron asignadas a la Dirección de Industria y Mercado de Defensa dentro de la EDA que, no obstante, no jugó en ningún momento el papel de investigador independiente, ni de organismo de arbitraje. Fue el SB, formado por los representantes de los Estados miembros participantes, el que alcanzó

acuerdos y asignó acciones sobre la base de los informes presentados por la Agencia.

Pero el Régimen Intergubernamental antes descrito, no fue la única iniciativa de la EDA respecto del mercado europeo de defensa. La seguridad de la información fue una de las primeras áreas complementarias analizadas por la Agencia en el marco del Régimen Intergubernamental. Un perfecto funcionamiento del mercado europeo de defensa debía implicar la no discriminación de los contratistas por razones de seguridad de la información ligadas a su ubicación. Es decir que cualquier Estado miembro suscriptor del Régimen Intergubernamental debería poder distribuir información clasificada asociada a los procesos de contratación a cualquier empresa de otro Estado miembro suscriptor –asumiendo por supuesto que dichas empresas se encontraban previa y oportunamente certificadas por sus propias autoridades nacionales– con plena garantía de que dicha información será protegida durante las diferentes fases del proceso de adquisición. Por la misma razón, las empresas certificadas ubicadas en cualquier Estado miembro suscriptor, deberían tener garantías de que cuando los gobiernos utilizaran información comercial clasificada, la misma sería tratada consecuentemente.

Otro aspecto fundamental relacionado con las adquisiciones de defensa, también lanzado por la Dirección de Industria y Mercado de la EDA, fue el relativo a la Seguridad de Suministro o Aprovisionamiento (SoS: Security of Supply en sus siglas en inglés). Los sistemas de armas están normalmente asociados a largos periodos de funcionamiento durante los cuales necesitan ser apoyados, mantenidos e incluso actualizados con nuevas tecnologías. Igualmente, en circunstancias especiales de requisito urgente, los Ministerios de Defensa pueden requerir una adquisición urgente de material de defensa o una aceleración de las producciones en marcha. El aseguramiento del aprovisionamiento en todos estos casos es uno de los pilares en el proceso de construcción del mercado de defensa europeo.

Los denominados *offsets*¹³, fueron otro aspecto importante asociado al mercado de defensa tratado por la EDA. La práctica de los *offsets* por los países en aquel momento iba desde aquellos que, al menos teóricamente, no demandaban *offsets* en sus procesos de adquisición, hasta aquellos que acababan de lanzar normas o incluso leyes para regular su utilización, pasando por aquellos, con una cierta capacidad industrial

¹³ De forma general se pueden definir las contrapartidas (*offsets*) como aquellas compensaciones que muchos gobiernos exigen a los proveedores de material de defensa no nacionales como condición para la adquisición de equipo militar. Estas compensaciones pueden abarcar una amplia gama de actividades: las contrapartidas directas están directamente relacionadas con el objeto del contrato público; las indirectas no lo están y pueden ser de carácter civil y militar. No obstante las prácticas relacionadas con los *offsets* son múltiples y variadas en el seno de la UE.

de defensa, que asociaban sus *offsets* más al campo de la participación industrial, que a las compensaciones propiamente dichas.

La EDA puso en marcha un Código de Conducta en *offsets*. Se trataba de crear una transparencia de hecho que permitiera al SB de la EDA conocer el funcionamiento y las diferentes prácticas de *offsets* que se llevaban a cabo en las adquisiciones de defensa de los países participantes y ello a fin de crear una confianza mutua. En segundo lugar se trataba de comprometer, de forma voluntaria, a los países de la EDA, a no realizar aquellas prácticas de *offsets* que interfirieran de forma negativa en la creación de un verdadero mercado europeo de defensa. Al mismo tiempo se trataba de identificar aquellas posibles prácticas de *offsets*, si las hubiera, que pudieran aportar aspectos positivos al fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa, la segunda de las dos principales líneas de trabajo de la Dirección de Industria y Mercado de la EDA, que se describe a continuación.

Como señalaba el director de la Agencia, Javier Solana, durante la inauguración de la conferencia sobre la EDTIB celebrada en Bruselas en febrero de 2007:

«La salud, quizás la propia supervivencia, de la industria europea de defensa, requiere una aproximación desde una perspectiva europea así como una estrategia europea.»

Esta estrategia, la de EDTIB, constituyó precisamente la segunda línea principal de trabajo de la Dirección de Industria y Mercado de la EDA.

Si analizamos la realidad actual podemos decir que hoy por hoy Europa posee una amplia y capaz base tecnológica e industrial de la defensa pero es la evolución de este sector la que se presenta con muchos interrogantes. La industria de defensa se mueve en un mercado con unas características muy especiales que lo hacen difícilmente asimilable a los mercados de bienes y servicios en general. Por ello las medidas aplicables a otros sectores de la economía son difíciles de extrapolar al sector de la defensa.

Estratégicamente hablando, los gobiernos, a través de sus Ministerios de Defensa y agencias de adquisición de equipos para la defensa, juegan un papel determinante y múltiple frente a las industrias de defensa. Por un lado son clientes únicos, por otro son reguladores del mercado y a la vez son fuente principal de apoyo en la I+T de dicho sector.

El primer paso dado por la Agencia en este sentido lo constituyó la aprobación del documento denominado «Características de una base tecnológica e industrial europea fuerte» aprobado por la SB de la EDA en su reunión de septiembre de 2006 en formato de directores nacionales de Armamento (NADs: National Armament Directors en sus siglas en inglés). Este documento reconocía en primer lugar la necesidad de alcanzar un

adecuado equilibrio entre los conceptos de soberanía nacional y autonomía europea al desarrollar el concepto europeo de la industria de defensa. No en vano la defensa europea sigue estando todavía lejos de ser única. Igualmente consideraba la necesidad de desarrollar en paralelo una armonización de requisitos militares, es decir, la unificación máxima posible por el lado de la demanda, con el fin de facilitar la consolidación y reestructuración por el lado de la oferta. En ese marco los Estados miembros acordaron que una EDTIB fuerte debería estar caracterizada por tres elementos clave: «orientada al concepto de capacidades militares, ser competente y alcanzar la competitividad máxima a nivel global».

Es decir «capaz» de responder a las necesidades de la defensa europea y por tanto capaz de suministrar y mantener capacidades militares clave; «competente» en el sentido de poder suministrar tecnología de última generación de forma apropiada y en tiempo. La promoción de la innovación, incluida la procedente de otras fuentes diferentes a las industrias tradicionales de defensa como pueden ser las instituciones académicas y el desarrollo de tecnologías clave con especial hincapié en las tecnologías emergentes, se apuntaba como elemento fundamental en el proceso para alcanzar unas industrias de defensa competitivas; «competitiva a nivel global» capaz de proporcionar capacidades militares eficientemente, es decir de forma eficaz y al menor coste posible, lista para exportar más allá de las fronteras de la Unión Europea, atractiva a la cooperación con otras industrias o instituciones no europeas y que contribuya al crecimiento económico general incluido el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, un subsector considerado clave en el área de la defensa, especialmente al hablar de innovación.

Las «características de una fuerte base tecnológica e industrial europea» constituyeron la referencia para la elaboración de uno de los documentos fundamentales aprobados por el SB de la Agencia: la denominada «Estrategia de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa». Dicho documento fue aprobado en mayo de 2007 con el total apoyo de la industria europea de defensa representada por la ASD y en él se enfatizaba, como un asunto prioritario, la necesidad de trabajar positiva y constructivamente por el desarrollo de una verdadera EDTIB que fuera más allá de la simple suma de las partes, representadas por las bases tecnológicas e industriales de cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, y esto es importante resaltarlo, en ningún momento se defendió la creación de una «fortaleza» europea. Muy al contrario se reconocía la necesidad de la importación y la cooperación con las industrias y los gobiernos no europeos en el campo de la defensa. No obstante también se reconoce en la estrategia de la EDTIB, que el problema del acceso al mercado de defensa de Estados Unidos y el establecimiento de un balance apropiado de intercambio de tecnología a través del Atlántico, permiten calificar de «natural y necesario» el hecho de que los europeos pretendan cooperar más estrechamente para asegurar el futuro de su propia EDTIB.

El papel de los gobiernos en el desarrollo de la estrategia de EDTIB se circunscribía a acciones concretas en las siguientes áreas:

Clarificación de prioridades: priorización de capacidades militares; identificación de tecnologías clave; identificación de las capacidades industriales clave.

Consolidación de la demanda: alinear y combinar las necesidades de equipos de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la Unión Europea.

Incremento de las inversiones: las inversiones en investigación, tecnología y desarrollo relacionadas con la defensa constituyen un pilar fundamental en el objetivo de una industria de defensa competente y competitiva. Pero no es solo una mayor inversión en términos cuantitativos lo que se proponía en la estrategia de EDTIB.

Aseguramiento de la «seguridad del aprovisionamiento»: una verdadera EDTIB nunca podrá ser alcanzada en la práctica sin que los Estados miembros de la EDA tengan absoluta confianza entre ellos. Es decir que la mayor interdependencia en el suministro de bienes y servicios de defensa ha de ir siempre unida a un incremento del aseguramiento de la «seguridad del aprovisionamiento». Y ello tanto en situaciones de crisis, emergencia o conflicto armado como en situaciones de paz.

Incremento de la libre competencia y de la cooperación: pensar que la libre competencia en el mercado de defensa es un «curalotodo» es absolutamente *naif*. Por ello la estrategia de EDTIB determinaba que por encima de todo, la EDTIB del futuro requeriría trabajar de forma conjunta para incrementar la libre competencia en el mercado de defensa en Europa y, cuando ello no fuera posible o apropiado, mejorar la cooperación.

La estrategia de EDTIB se completó con las denominadas «hojas de ruta» aprobadas por el SB en septiembre de 2007. Entre ellas, se pusieron en marcha las de «clarificación de las capacidades industriales clave relacionadas con la defensa que son necesarias preservar o desarrollar en Europa». Este ejercicio permitió al mismo tiempo identificar aquellas capacidades industriales que, teniendo en cuenta el concepto de «seguridad del aprovisionamiento» podrían ser contratadas en el mercado mundial. La mejora de la «seguridad de aprovisionamiento» fue precisamente otra de las hojas de ruta puestas en marcha por la EDA. El «incremento de la libre competencia en el mercado europeo de equipos para la defensa» o la «profundización y diversidad en la cadena de suministro europea relacionada con la defensa» apoyando la implicación de las PYMES así como de las industrias no tradicionalmente relacionadas con la defensa en el proceso de la EDTIB fueron otras de las iniciativas puestas en marcha por la Agencia en ese periodo. Se perseguía con ello favorecer la integración de las industrias de los nuevos Estados miembros (básicamente los de la Europa Oriental) con las industrias de los viejos Estados miembros (básicamente los de la Europa Occidental).

Lo que se ha pretendido resaltar en este apartado del capítulo es el papel fundamental que jugó la Agencia Europea de Defensa en la inclusión de las iniciativas ligadas a la racionalización del mercado europeo de defensa y al fortalecimiento de la EDTIB, facilitando con ello, de una manera quizás poco valorada hasta ahora, la involucración de la Comisión Europea en estos asuntos, que se encontró con mucho camino andado en el momento de lanzar su «Paquete de Defensa» en 2007.

La Comisión Europea como actor principal en los asuntos del mercado y la industria de defensa. Periodo 2007-2009

Las múltiples iniciativas de la EDA lanzadas en sus primeros años de actuación, en particular durante el periodo 2004-2007, dejaron allanado el camino a la Comisión Europea para que en 2007 lanzara el «Paquete de Defensa» e incluso para que en diciembre de 2006 emitiera su Comunicación Interpretativa¹⁴ relacionada con el entonces Artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que había venido siendo desde el Tratado de Roma la exclusión utilizada por los Estados miembros para, esgrimiendo «razones de seguridad nacional», interponer *de facto* barreras a las industrias no nacionales para el acceso a los contratos de adquisición de sus Ministerios de Defensa.

La verdadera incursión de la CE en los aspectos regulatorios relacionados con la dimensión económica de la defensa se produce por tanto con el denominado «Paquete de Defensa»¹⁵ y posteriormente, en el 2009, con la publicación de las «Directivas 2009/43¹⁶ y 2009/81»¹⁷ de obligado cumplimiento para los Estados miembros de la UE y específicas de la defensa.

¹⁴ COM (2006) 779 final de 07/12/2006. Comunicación Interpretativa «sobre la aplicación del Artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa».

¹⁵ Paquete de Defensa adoptado por la Comisión Europea el 5 de diciembre de 2007. Constaba de las siguientes partes:

- COM (2007) 764 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Estrategia para una Industria europea de Defensa más fuerte y más competitiva».
- COM (2007) 765 final. Comisión de las Comunidades Europeas. «Propuesta de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para simplificar los términos y condiciones en las transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa».
- COM (2007) 766 final. Comisión de las Comunidades Europeas. Propuesta de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para la coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de suministros y servicios en el ámbito de la defensa y la seguridad».

¹⁶ Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

¹⁷ Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.

La CE, que surge como nuevo actor del mercado de defensa, tradicionalmente regulado y protegido individualmente por los Estados, ha venido desarrollando una gran actividad y ha venido para quedarse. Su objetivo en este campo es claro como ya se imbuía en su Directiva de 1996: la creación de un verdadero mercado único europeo de la defensa (EDEM) acorde con las reglas de transparencia, libre competencia, y no discriminación que rigen para el resto de los sectores del mercado interior de la UE. Objetivo que desde el punto de vista de cualquier profesional ligado al mundo de las adquisiciones de la defensa resulta cuanto menos ambicioso, ya que no tiene en cuenta, al menos de una forma global, las especificidades del mercado de la defensa, entre ellas los aspectos ligados al concepto de soberanía nacional.

Este viejo actor, pero con fuerzas renovadas, con poder reconocido en el Tratado de Lisboa y responsable de la legislación de carácter supranacional de la UE, ya ha traído sin duda un cambio en las formas de actuación de los Estados Miembro de la Unión a la hora de contratar la adquisición de sus sistemas de defensa que cubran las necesidades de capacidades militares que se requieren hoy en día. En mi opinión, hay que lamentarse del cambio habido en el papel que se preveía iba a jugar la Agencia Europea de Defensa en este contexto. Su carácter de institución intergubernamental formada por los Ministros de Defensa de los Estados miembros participantes podría haber jugado un rol muy relevante en la profundización y desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y en particular en el campo del mercado y la industria de la defensa. Sin embargo ese papel se encuentra cada vez más difuminado y limitado ante la presencia todopoderosa de la CE, algo a tener en cuenta por los Estados miembros.

La crisis económica, que impactó muy particularmente en los presupuestos de defensa, junto con la falta de consenso de los Estados miembros en el marco de la EDA para alcanzar acuerdos comprometidos y serios en el campo del mercado y de la industria de defensa, dio pie a la Comisión para salir en «defensa» de los intereses de la EDTIB cuyo futuro estaba en entredicho a la vista de la escasa cooperación existente y la falta de nuevos programas de cooperación en armamento.

No obstante, la publicación de las dos Directivas, la de transferencias intracomunitarias y la de adquisiciones, su posterior proceso de transposición a las legislaciones nacionales de los Estados miembros y el hecho de que se había establecido el año 2016 como punto de referencia para una revisión de su implementación y una evaluación de los efectos sobre el mercado de la defensa europeo, abrió un nuevo paréntesis, con actividad limitada en este campo, por parte de las Instituciones europeas.

El impulso integral a la PCSD. Periodo 2011-2015

A pesar de ello e intentando resurgir como el ave Fénix de las cenizas, la Unión Europea volvía a la carga en 2011.

Como consecuencia de la conferencia de alto nivel sobre el mercado y la industria de defensa de 23 de mayo de 2011, el vicepresidente Antonio Tajani responsable de empresa e industria y el comisario Michel Barnier del mercado interior lanzaron una *Task Force* que liderada por la Comisión Europea y con la participación de la Agencia Europea de Defensa y el Servicio de Acción Exterior de la Unión, iba a tener como misión la de explorar las opciones políticas disponibles para que la propia Comisión acometiera la tarea de profundizar en el proceso de creación de un verdadero mercado europeo de defensa y de establecer estrategias para el fortalecimiento de la industria de defensa europea. Sus tres prioridades eran claras: política industrial de defensa, investigación e innovación y mercado interior de defensa. Sin duda esta *Task Force*, que a lo largo del 2012 se reunió con los principales actores tanto de la propia Unión Europea como con los Estados miembros y la industria, jugó un papel fundamental a la hora de llevar la defensa al Consejo Europeo de diciembre de 2012.

Las Conclusiones del Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012, marcaron un hito más en ese proceso, invitando a la alta representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, en particular a través del Servicio de Acción Exterior y de la Agencia Europea de Defensa, así como a la Comisión Europea, todos ellos en cooperación y en el marco de sus respectivas responsabilidades, «a desarrollar propuestas y acciones concretas para fortalecer la Política Común de Seguridad y Defensa y mejorar la disponibilidad de capacidades civiles y militares de la Unión». Todo ello sin olvidar la necesaria y estrecha colaboración con los Estados miembros durante el proceso y marcando como objetivo el de presentar dichas propuestas e iniciativas a más tardar en septiembre de 2013 y de cara al Consejo Europeo a celebrar en diciembre de 2013.

En esta ocasión y dado el desarrollo de la PCSD desde la primera Comunicación de la CE de 1996, respaldada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el enfoque iba más allá de los aspectos puramente industriales y de empleo, abarcando a las tres dimensiones asociadas a la PCSD que mencionábamos en la introducción de este capítulo.

En primer lugar la dimensión de carácter más político, es decir la relacionada conceptualmente con la PCSD con el objetivo de «aumentar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD»: seis grupos de actuaciones concretas relativos al primer *cluster* se incluían en el informe de la Sra. Mogherini. El primer grupo proponía «un mayor desarrollo del enfoque integral (*comprehensive approach*) en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización». El segundo se centraba en «la visibilidad de la propia PCSD». El tercero se refería a «la capacidad de respuesta a los nuevos retos de seguridad (*networked security*)». «Incremento de la capacidad para responder a los retos que se producen en las

fronteras de la UE» era el cuarto grupo y «hacer posible un despliegue de los activos apropiados en tiempo y efectividad como respuesta al amplio espectro de operaciones de gestión de crisis» era el quinto. Por último, dentro de las iniciativas del primer *cluster*, la alta representante proponía «concentrar el esfuerzo en el análisis de la prevención de conflictos y en el de la gestión postconflicto».

En segundo lugar la relacionada con el proceso de planificación y obtención de capacidades con el objetivo de «mejorar el desarrollo de las capacidades de defensa»: en lo que respecta al segundo *cluster*, el informe de Mogherini recogía cuatro grupos de iniciativas orientadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros en el proceso de obtención de capacidades clave, civiles y militares, en apoyo de la PCSD. El primero era «trabajar por una cooperación en defensa, más sistemática y a más largo plazo». Compartir los planes futuros relacionados con capacidades militares clave se considera crítico para la cobertura de las carencias de capacidades de la Unión de ahí la referencia al concepto de *Pooling & Sharing* y su Código de Conducta lanzado por la Agencia Europea de Defensa en noviembre de 2011 y noviembre de 2012 respectivamente¹⁸. La segunda de las iniciativas se refería a un «mayor enfoque en la obtención de las capacidades clave» considerando el reabastecimiento en vuelo, los sistemas aéreos remotamente tripulados (RPAS: Remote Piloted Aircraft Systems en sus siglas en inglés), la ciberdefensa y las comunicaciones gubernamentales satelitales, como las más importantes, tanto desde el punto de vista de las capacidades como desde el de las tecnologías de doble uso. «Facilitar las sinergias a nivel bilateral, regional, europeo u multilateral» era la tercera de las propuestas de la alta representante para este segundo *cluster*. Por último el informe apuntaba a la «mejora en la generación de capacidades civiles» como una prioridad, por su complejidad respecto a las militares, dados los específicos requerimientos en los procesos de selección y a la falta de personal especializado en las mismas.

El tercero de los *clusters*, el relacionado con los aspectos económicos e industriales de la PCSD, tema principal de este capítulo, marcaba un objetivo muy concreto, el de «fortalecer el sector industrial europeo de la defensa». En concreto las Conclusiones del Consejo apuntaban lo siguiente respecto de este objetivo: «desarrollar una base tecnológica e industrial de la defensa europea más integrada, sostenible, innovadora y competitiva; estableciendo mayores sinergias entre la investigación y el desarrollo en los ámbitos civil y militar; promoviendo un mercado de

¹⁸ CESEDEN. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. *Documento de Seguridad y Defensa 56*. «Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart Defence de la OTAN frente al Pooling&Sharing de la UE». Marzo 2013. Arturo Alfonso Meiriño y otros. ISBN: 978-84-9781-809-4 (edición libro-e). Catálogo General de Publicaciones Oficiales. <http://publicaciones.oficiales.boe.es/>. Varios autores.

la defensa que funcione correctamente, en particular mediante la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la UE, un mercado que esté abierto a las PYME y se beneficie de sus contribuciones».

Durante el año 2013 y siguiendo con las directrices del Consejo Europeo de diciembre de 2012, se publicaban por un lado una comunicación de la Comisión Europea y por otro un informe de la alta representante en Política Exterior de la Unión.

La primera Comunicación¹⁹ de la CE tras el Consejo de diciembre de 2012 veía la luz el 24 de julio de 2013 y se enfocaba en particular, dadas las competencias que le confiere el Tratado de Lisboa, en el tercer eje de las Conclusiones de diciembre 2012; es decir en el fortalecimiento del sector industrial de la defensa como pieza clave en el desarrollo de la PCSD. Esta Comunicación resumía la estrategia de la CE en este campo como expresaba el presidente de la Comisión Duraó Barroso: «La Comisión está cumpliendo su parte: estamos trabajando en pos de un mercado único de la defensa. Estamos utilizando las competencias que nos ha otorgado el Tratado para desarrollar una base industrial de la defensa europea». Las siguientes siete áreas de interés fueron incluidas en la Comunicación.

«Reforzar el mercado interior de la defensa» garantizando por un lado «la eficiencia del mercado» a través de la supervisión del grado de apertura de los mercados de defensa por los Estados miembros y en concreto de la utilización de la Directiva 2009/81 y de la precisión de los límites de determinadas exclusiones recogidas en dicha Directiva; por otro «haciendo frente a las distorsiones del mercado» actuando para una retirada progresiva de las compensaciones y para que se cumplan todas las condiciones necesarias cuando se recurra al Artículo 346 del TFUE para justificar la concesión de ayudas estatales; por último «mejorando la seguridad de suministro» mediante un proceso consultivo con miras a lograr un compromiso político de los Estados miembros por el que se garanticen mutuamente el suministro de bienes materiales o servicios de defensa, optimizando el régimen de transferencias intracomunitarias de bienes materiales o servicios de defensa recogido en la Directiva 2009/43 elaborando un Libro Verde sobre el control de las capacidades industriales de defensa y seguridad con carácter sensible.

«La promoción de la competitividad en la industria de defensa» era la segunda línea de análisis propuesta por la Comisión. Cinco eran las actuaciones recogidas en la Comunicación. En primer lugar «la normali-

¹⁹ Comunicación COM(2013) 542 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente».

zación» desarrollando con ello las bases para la cooperación y la competitividad en el campo de la defensa. En segundo lugar «el fomento de un enfoque común de la certificación» reduciendo costes y acelerando el desarrollo. En el tercero, «actuando contra la inseguridad de abastecimiento de las materias primas que sean críticas para la industria europea de defensa». La cuarta actuación en esta línea era «asegurar el núcleo de la innovación europea de la defensa, centrada en la PYMES, sus *clusters* y sus redes regionales». Finalmente «gestionando el cambio y garantizando el futuro en lo referente a capacidades y competencias profesionales».

Una tercera línea se centró en el «aprovechamiento del potencial de doble uso de la investigación y el impulso a la innovación» apoyando la posibilidad de la investigación relacionada con la PCSD través de una acción preparatoria.

«El desarrollo de capacidades» constituyó la cuarta línea de actuación con el fin de garantizar que Europa disponga de toda la gama de capacidades, que se utilicen de una forma rentable y que sean interoperables.

«Espacio y defensa», la quinta línea, actuando con el objetivo de cubrir la brecha existente entre las actividades espaciales civiles y las militares, disminuyendo las dependencias de terceros países no europeos respecto a determinadas tecnologías fundamentales que con frecuencia están sujetas a restricciones a la exportación. «La protección de infraestructuras críticas, las comunicaciones por satélite y la creación de una capacidad de satélite de alta resolución» se fijan como los campos de actuación en esta línea.

«Aplicación de las políticas energéticas y los instrumentos de apoyo de la UE al sector de la defensa» era la sexta, centrada en estudiar, en el sector de la defensa, la aplicabilidad de los conceptos, la legislación y los instrumentos de apoyo en materia energética vigentes en la UE y apoyando el proyecto piloto de las Fuerzas Armadas europeas *Go Green* sobre la energía fotovoltaica.

Por último, la Comisión Europea incluía entre sus iniciativas «la intensificación de la dimensión internacional fomentando la competitividad en los mercados de terceros países y revisando la política de los controles a la exportación de doble uso».

El informe de la alta representante derivado también de las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2012, se remitía a las instituciones europeas y a los Estados miembros el 24 de septiembre de 2013. Aunque este informe abarcaba aspectos de los tres ejes establecidos por el Consejo Europeo de diciembre de 2012 se centraba lógicamente en los ejes primero y segundo dejando el tercero más en el ámbito de la Comisión que ya había incluido sus propuestas en la Comunicación publicada el 24 de julio de 2013.

Defence matters. Con esta frase, con un doble sentido en lengua inglesa como antes indicábamos, (la defensa es importante o, los asuntos de defensa), comenzaban las conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 en el apartado de Seguridad y Defensa.

Los asuntos de defensa volvían a la agenda del Consejo tras unos años de poca visibilidad de la PCSD en la misma, más allá de los asuntos relacionados con las operaciones civiles, militares y mixtas que estaban en marcha. Y volvía, en principio, para seguir profundizando en el asunto, ya que en dichas conclusiones, además de invitar al Consejo, a la Comisión, a la alta representante y a los Estados miembros, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, a que tomaran medidas decididas y comprobables para poner en práctica las orientaciones dadas por los jefes de Estado y de Gobierno, se indicaba, que el mismo Consejo Europeo, evaluaría la evolución en todas las materias en junio de 2015, así como que daría nuevas orientaciones en función de dicha evolución.

El Consejo Europeo de diciembre de 2013 subrayaba la necesidad de trabajar por una EDTIB más competitiva, más innovadora, sostenible e integrada para desarrollar unas capacidades de defensa que aumenten la autonomía estratégica europea asegurando una efectividad operativa y el suministro, fomentando a la vez el empleo de alta cualificación en el sector de la defensa y el crecimiento de toda la UE.

Particular referencia se hacía: a «la investigación de doble uso», anunciando que se establecería una actuación preparatoria sobre investigación que guarde relación con la PCSD y aprovechando el máximo de sinergias con los programas nacionales de investigación; a «la certificación y la normalización» con el objetivo de reducir costes, armonizar la demanda y fomentar la interoperabilidad; a la «PYMES», impulsando el mayor acceso de las mismas a los mercados de seguridad y defensa y promoviendo su participación en futuros programas de financiación de la UE; y a la «seguridad de suministro» (SoS Security of Supply en sus siglas en inglés) elemento fundamental en el desarrollo y la planificación a largo plazo y en el funcionamiento del mercado interior, para la que abogaba, teniendo en cuenta el acuerdo marco sobre SoS alcanzado en el seno de la EDA, por una hoja de ruta para un régimen general de seguridad de suministro a escala de la UE, que tenga en cuenta el carácter globalizado de las cadenas de suministro vitales.

En ese lento pero continuado proceso de avance de la Comisión Europea en el desarrollo de sus competencias en el campo de la defensa, en junio de 2014 se publicaba su Hoja de Ruta²⁰.

²⁰ COM (2014) 387 final 24.06.2014. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un nuevo acuerdo para la defensa de Europa». Hoja de Ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542 «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente».

El objetivo perseguido por la Comisión con esta nueva comunicación era establecer el camino a seguir para la implantación de las diferentes iniciativas que ya habían sido previstas en la Comunicación de julio de 2013 y en concreto con la finalidad de seguir profundizando en los siguientes aspectos:

- Un Mercado Interno de defensa monitorizado, en el que la Comisión velaría por la correcta aplicación de la Directiva 2009/81 así como del uso de sus exclusiones por los Estados miembros; mercado interno en el que no tengan cabida las compensaciones industriales y en el que las empresas europeas y subcontratistas puedan operar libremente y sin discriminación en todo el territorio de la UE.
- Establecimiento de un régimen de seguridad de suministro en el ámbito de la seguridad y defensa a escala de la UE, en el que los Ministerios de Defensa puedan estar seguros de recibir un suministro suficiente en toda circunstancia, con independencia del Estado miembro en el que estén establecidos sus proveedores.
- Una industria de defensa más competitiva mediante acciones concretas en los campos de la estandarización y la certificación, las materias primas, las Pymes, los *clústeres*, las regiones, y las habilidades y cualificaciones asociadas a un sector tan tecnológico como es el de la defensa.
- Explotación del potencial del concepto de doble uso asociado a las tecnologías civiles y militares promoviendo la investigación y la innovación así como la búsqueda de sinergias entre la investigación civil y la de defensa. Todo ello mediante una acción preparatoria sobre investigación relacionada con la PCSD a través de la cual se explore el potencial de un programa de investigación europeo que, en el futuro, pueda abarcar tanto la seguridad como la defensa.
- Desarrollo de las capacidades necesarias para Europa mediante la valoración conjunta en aspectos como el de un sistema que permita compartir la información en el ámbito marítimo favoreciendo la cooperación cívico-militar.
- Desarrollo de capacidades europeas relacionadas con defensa y espacio.
- Incremento de la dimensión internacional de la UE para potenciar la competitividad en terceros mercados así como del control de exportaciones de doble uso.

Sobre la base de una mayor intensificación de la relación entre el ámbito civil y el mundo de la defensa y la realidad de que la línea divisoria entre ambos, en su dimensión tecnológica, es cada vez menos nítida, la Comisión, mediante esta Hoja de Ruta, en la que se anuncian políticas en materia de mercado interior, industria, investigación e innovación, tomaba el liderazgo de la contribución de las Instituciones Europeas en el fortalecimiento del sector europeo de la defensa y la seguridad.

La actividad en 2015: ¿evolución o estancamiento?

A pesar del compromiso adquirido en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 de evaluar los avances concretos en todas las materias sobre la PCSD incluidas en las Conclusiones del mismo y de los trabajos llevados a cabo por las instituciones de la UE implicadas en el asunto, es decir la Comisión, la alta representante, y la Agencia Europea de Defensa, en coordinación con los Estados miembros, durante 2014, la inclusión de los asuntos de defensa en el Consejo Europeo de junio de 2015 estuvo en entredicho, una vez más, 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, 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 hacía mención a los cambios habidos en el entorno global desde el Consejo Europeo de diciembre de 2013 y a los retos y oportunidades que ello suponía para la Unión Europea. Al mismo tiempo que en ella 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, también se subrayaba el importante papel que la UE podría jugar en este contexto, no solo por el hecho de sus responsabilidades recogidas en el Tratado de la UE, sino también, porque la seguridad europea 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.

Aunque los Estados miembros se han venido esforzando en subrayar la importancia que tiene el desarrollo en paralelo de las iniciativas conteni-

das en los tres *clusters* 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 los otros dos *clusters* –el 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–, el contenido de la carta conjunta de Mogherini y Bienkowska, creo que no da mucha relevancia a esta implementación secuencial de los 3 *clusters*. Ciertamente es que los informes más detallados de la alta representante y de la comisaria de Mercado Interior e Industria anexados a la carta conjunta incluyen el análisis de lo realizado hasta ahora en cada una de las áreas y da orientaciones de futuro para todos y cada uno de los *clusters*, pero, en mi opinión, la velocidad a la que se vayan desarrollando las iniciativas del *cluster* III no va a depender ni va a estar limitada por la velocidad a la que se desarrollen las contenidas en los *clusters* I y II.

En las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015, preparatorio del de junio de 2015 en cuanto a la PCSD, teniendo en cuenta los dramáticos cambios habidos en la seguridad europea en los últimos años, se volvía a incidir en la importancia de una Europa más fuerte con una PCSD más efectiva. Los trabajos que se están llevando a cabo para una revisión de la Estrategia Europea de Defensa, la denominada en su día «Estrategia Solana» publicada en 2003 y revisada en 2008, se consideran un 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.

Siguiendo con la estructura del análisis de la PCSD marcada en el Consejo Europeo de diciembre de 2012, el de Asuntos Exteriores de mayo de 2015 revisaba las actividades llevadas a cabo dentro de cada uno de los tres *clusters*, reconociendo un progreso adecuado con respecto a los compromisos adquiridos en 2013, aunque admitiendo los limitados avances en algunas actividades concretas.

En lo referente al *cluster* III, el Consejo de 18 de mayo recibía con satisfacción 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 volviendo 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 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, siguen siendo consideradas por el Consejo

como fundamentales para la creación de un verdadero mercado europeo de defensa (EDEM).

En línea con los objetivos presupuestarios marcados en la cumbre de Gales por la OTAN, el Consejo de Asuntos Exteriores volvía a hacer referencia a 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 2007²¹.

En definitiva, el Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo suponía una continuidad en la voluntad política expresada por el Consejo Europeo en diciembre de 2013 con un claro propósito de seguimiento y de mantenimiento del llamado «momento político», ya que embarca al propio Consejo de Asuntos Exteriores para que en noviembre de 2016 vuelva a revisar la situación. No obstante la realidad de la especificidad de los asuntos de defensa asociados al concepto de soberanía nacional y los exigüos presupuestos de defensa y por tanto las implicaciones en un potencial progreso de la PCSD siguen flotando en el aire de todos estos Consejos.

El Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015: ¿la decepción?

Las tan esperadas Conclusiones sobre la PCSD derivadas del Consejo de 25 y 26 de junio no han cubierto las expectativas, al menos para los más exigentes en este área. Los euroescépticos han aprovechado la ocasión para argumentar, una vez más, que la Política de Seguridad y Defensa europea está lejos de ser común y de constituir un punto clave en las agendas del Consejo. Sin embargo, en mi opinión no «hay nada nuevo bajo el sol». Como ha venido siendo tradicional a la hora de introducir nuevas políticas de carácter supranacional en la UE, los periodos de actividad e inacción se han venido sucediendo a lo largo de sus casi sesenta años de trayectoria, pero siempre avanzando, aunque sea lentamente y dejando en el camino paquetes consolidados de regulación y de actuaciones que afectan y comprometen a sus Estados miembros.

Es cierto que, de dicho Consejo, se esperaba algo más que los tres apartados que, resumidos en una sola página de las Conclusiones, tocan los aspectos de la PCSD de una forma que parece ligera y de pasada.

Efectivamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio, reconociendo que el marco de la seguridad ha cambiado drásticamente²², en

²¹ 20% del gasto total en defensa para equipamiento, 35% de ese 20% en adquisiciones europeas en cooperación; 2% del gasto total en defensa en I+D+i, 20% del cual en programas de cooperación europeos.

²² El mismo día en que finalizaba el Consejo se producían los ataques terroristas del islamismo radical en tres continentes diferentes, en Francia, en Túnez y en Kuwait que el propio presidente del Consejo Donald Tusk lamentaba en su nota de prensa tras el Consejo.

lugar de aprovechar la ocasión para subrayar y evaluar todas las iniciativas puestas en marcha tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013 así como de establecer de forma detallada una nueva hoja de ruta hasta el próximo Consejo Europeo en que se decida volver a discutir sobre la PCSD, se limita a indicar muy brevemente unas acciones concretas en las tres siguiente áreas interconectadas.

- 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.
- 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.
- 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. En particular, se subrayaba la necesidad de asegurar unos presupuestos europeos adecuados para el lanzamiento de la «acción preparatoria» en investigación relacionada con la PCSD, promover una cooperación en defensa más sistemática que permita el desarrollo de capacidades, incluso a través de fondos de la UE, movilizar los instrumentos de la UE para luchar contra las amenazas híbridas, e intensificar el 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 recoge que la política de seguridad y defensa se mantendrá en las agendas del Consejo Europeo.

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 la agenda del Consejo de junio de 2015 aunque sirvieron, precisamente por los atentados, para reavivar la necesaria revisión y actualización de la Estrategia Europea de Seguridad cuya última versión, la de 2008, está, obviamente, requiriendo una profunda actualización ante la evolución de la situación de la seguridad mundial.

¿Hacia dónde vamos en el mercado y la industria de defensa europeos?

El presente capítulo ha pretendido recoger la evolución de las actividades e iniciativas de la UE y en particular de la Comisión Europea y de la Agencia Europea de Defensa, desde la primera Comunicación de las entonces Comunidades Europeas de 1996, relacionadas con la creación de

un verdadero mercado europeo de defensa y con el fortalecimiento de la EDTIB. Aspectos por otra parte considerados hoy en día como claves para el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la que se viene hablando desde el Tratado de Maastricht.

A la preocupación ya manifestada por la Comisión Europea sobre el futuro del mercado y el sector industrial de la defensa en 1996 y las posteriores iniciativas puestas en marcha tanto por la Comisión como por la Agencia Europea de Defensa, se vino a unir la crisis económica y financiera de carácter global sufrida en los últimos diez años en Europa. Crisis que ha obligado a los Estados a replantearse, entre otros conceptos macroeconómicos, sus niveles de deuda pública, que hacían inviable el crecimiento de la economía. Y cuando se revisa la deuda pública, lo inmediato es revisar el capítulo de gastos, teniendo en cuenta que en una economía del bienestar como la que se ha tenido en Europa, los gastos de carácter social siguen teniendo un peso muy importante para los ciudadanos y también para los comicios electorales y la supervivencia en el gobierno de los partidos políticos.

La revisión de las prioridades del gasto ha tenido un impacto directo en los presupuestos de defensa de la mayoría de los países europeos con algunas excepciones, normalmente coincidentes con aquellos Estados más seriamente preocupados por su defensa y por su propia base tecnológica e industrial relacionada con la defensa.

Por una parte se ha puesto en riesgo el desarrollo de las capacidades militares y lo que es más preocupante, de una forma descoordinada, lo que ha llevado a la carencia de determinadas de ellas en Europa en general. Las capacidades de reabastecimiento en vuelo o de transporte aéreo estratégico son un claro ejemplo de ello. Nick Witney, el primer director ejecutivo de la EDA, decía a este respecto:

«Lo que realmente preocupa no es la magnitud de los recortes que se han hecho sino que se han realizado sobre una base estrictamente nacional sin ningún intento de consulta o coordinación ni dentro de la OTAN ni de la UE y sin mirar en absoluto al conjunto de capacidades que resultarían de la suma de esas decisiones a nivel nacional»²³.

Por otra parte, la penuria presupuestaria y la carencia de programas de armamento en Europa, ha puesto en riesgo el mantenimiento de las capacidades industriales de la defensa, que, a su vez, afectan directamente a la innovación, el crecimiento económico y el empleo que promueve este sector, y por su puesto a su futuro, ya que la recuperación de las capacidades perdidas en un sector tan íntimamente ligado a la tecnología supondría años de nuevas inversiones.

²³ Witney, Nick. «How to stop demilitarization in Europe». European Council on Foreign Relations. Policy Brief. November 2011.

Sin embargo las amenazas a las que se enfrenta Europa, no solo no han desaparecido, sino que han surgido otras nuevas en zonas incluso donde se estimaba que ya no habría conflictos que pusieran en peligro la estabilidad mundial y por tanto la de los países de nuestro entorno. No obstante, la percepción por los ciudadanos sobre esos conflictos y la importancia que se da a la defensa sigue estando muy por debajo del nivel que se debía esperar.

Esta situación ha ocasionado que los actores internacionales de nuestro entorno en el campo de la defensa y la seguridad, obviamente estamos hablando de la OTAN y de la UE, hayan tomado cartas en el asunto de una forma integral; desde la planificación de capacidades militares hasta los aspectos de mercado e industria de defensa²⁴. La Comisión Europea en particular ha surgido como un nuevo regulador del mercado de defensa, función tradicionalmente en manos de los Estados.

Las iniciativas lanzadas por la Comisión y la EDA, enfocadas a los aspectos del mercado y las industrias de defensa (y también las iniciativas de mutualización de capacidades, la de la OTAN y la de la UE)²⁵, han sido la respuesta a ese escenario económica y operativamente crítico de cara a la credibilidad de ambas organizaciones como actores mundiales en el campo de la seguridad y la defensa. El problema es que se trata básicamente de compartir los asuntos del bien «defensa», un bien público consustancialmente ligado a la soberanía nacional, cuya prestación es responsabilidad irrenunciable e indelegable del Estado, variable de mucho peso en los proyectos multinacionales de gestión de la defensa.

Los principios asociados a dichas iniciativas son en definitiva un modelo innovador con importantes implicaciones en la soberanía, en la economía, en la alta tecnología, en el mercado laboral, en la independencia, etc., factores todos ellos relevantes a la hora de implementar políticas y estrategias relacionadas con la defensa.

Las iniciativas desarrolladas entre los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015 no son por tanto ni las únicas ni, desde mi punto de vista, serán las últimas. Desde hace casi veinte años, la Unión Europea a través de sus instituciones, viene implementando medidas encaminadas, por un lado a la creación de un mercado interior de defensa, y que por tanto estaría sometido a las reglas de transparencia, libre competen-

²⁴ La estructura original de la EDA con sus cuatro direcciones operativas de Capacidades, de Investigación y Tecnología, de Cooperación en Armamentos y de Industria y Mercado de defensa, estaba precisamente enfocada a esa gestión integral aunque desafortunadamente la reestructuración implementada por la Directora Ejecutiva de la EDA en enero de 2015 ha supuesto una pérdida de capacidad de la Agencia y por tanto de los Estados miembros en algunos aspectos, en beneficio del mayor protagonismo de la Comisión Europea.

²⁵ Ver nota al pie 7.

cia y no discriminación (pero sin olvidar las especificidades de este mercado), y por otro al fortalecimiento de la EDTIB para hacerla, fundamentalmente, más competitiva y por tanto rentable, en términos globales.

Calificar como absolutamente decepcionantes las Conclusiones del Consejo de junio de 2015 es, creo, desproporcionado. La ratificación en dicho Consejo de los trabajos puestos en marcha por parte de la Comisión Europea, detallados primero en la Hoja de Ruta publicada en 2014 y vueltos a mencionar en el Consejo de Asuntos Exteriores del 18 de mayo de 2015, pone de manifiesto que la maquinaria seguirá funcionando, aunque eso sí, quizás a un ritmo más lento del esperado, hasta la próxima «oleada» que vuelva a dar impulso a los asuntos de la PCSD.

¿Cómo afectan todas estas iniciativas especialmente en aquellos países como España con una capacidad industrial en el sector de la defensa, por supuesto no comparable a los cuatro grandes europeos: Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, pero sí incluida en el limitado y selecto grupo de países situados inmediatamente después y con nichos tecnológicos internacionalmente reconocidos?

En lo que respecta al mercado, como Estados miembros de la UE, es evidente que tenemos unas directivas –leyes de primer rango de la UE– ya transpuestas a la legislación nacional²⁶, con las que estamos legalmente comprometidos. No obstante, en el periodo posterior a la trasposición de las directivas del «paquete de defensa» hemos visto como los países con un mayor peso en la industria de defensa en Europa, básicamente los países firmantes del acuerdo marco sobre la reestructuración de la industria de defensa en el 2000, es decir los llamados países Lol, han desarrollado nacionalmente paquetes legislativos enfocados a salvaguardar sus intereses nacionales de seguridad y con ello sus capacidades industriales estratégicas²⁷.

Al mismo tiempo la Comisión Europea ha seguido trabajando en lo que han venido a denominar «guías» interpretativas de determinados aspectos de la Directiva de Adquisiciones como es el caso de las exclusiones. Se trata de limitar el uso de los contratos Gobierno a Gobierno, los contratos realizados a través de organizaciones internacionales de adquisición o la utilización de los *offsets* por ejemplo.

²⁶ Ley 24/2011 de 1 de agosto de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y la seguridad y Real Decreto 844/2011, de 17 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.

²⁷ En España con la Resolución 420/38100/2015 de 30 de julio de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015 por el que determinan las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional.

Por último, se mantiene la referencia al 2016, momento en el que se presentará un informe por parte de la Comisión sobre la implementación y aplicación de las Directivas de 2009 en cada uno de los Estados miembros. El tono de ese informe y su aceptación por los Estados miembros marcarán los próximos pasos de la Comisión Europea en este campo del mercado de defensa.

En definitiva la aplicación de la normativa comunitaria en este mercado está siendo ya monitorizada por la Comisión y por tanto será necesario ajustar nuestros procedimientos de adquisición a la nueva situación y estar atentos a las posibles denuncias por parte de la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la UE por posible transgresión de sus normas.

En lo que respecta a la estrategia de fortalecimiento del sector industrial de la defensa, las medidas concreta detalladas en la Hoja de Ruta de 2014 seguirán implementándose, pero en cualquier caso la competencia en el sector será cada vez mayor y las exigencias en cuanto a la competitividad de las empresas también más demandante. Por tanto cada vez será más difícil acceder a los mercados internacionales, hoy por hoy casi el único camino para asegurar la supervivencia de las industrias a largo plazo, dado el panorama de los presupuestos de defensa de los próximos años.

Las inversiones en investigación, tecnología e innovación de las industrias será un factor determinante para poder mantener la base tecnológica e industrial de la defensa española. Una base que se ha venido desarrollando de forma muy positiva en los últimos treinta años con las políticas de modernización de las Fuerzas Armadas, de participación en grandes programas de cooperación internacional, de estabilización de los presupuestos de defensa y de financiación a nivel estatal de los programas de desarrollo. Pero una base industrial que requiere una reestructuración que la haga competitiva a nivel internacional.

El seguimiento en el desarrollo de todas las iniciativas que se han puesto en marcha, principalmente en el seno de la Comisión Europea, en lo que respecta al mercado y la industria de defensa –porque en absoluto las Conclusiones del Consejo de junio van a suponer la desaparición de esas iniciativas– va a ser clave para la obtención de las capacidades militares que necesitan las Fuerzas Armadas españolas y para el mantenimiento de una base industrial y tecnológica española de defensa acorde con nuestro nivel de ambición en defensa en la esfera nacional y también en la internacional.

Todo ello constituye un acicate para que el Ministerio de Defensa de España y en particular su Secretaría de Estado y dentro de ella su Dirección General de Armamento y Material, conjuntamente con las industrias de defensa españolas, individualmente y a través de sus Asociaciones TEDAE y AESMIDE, continúen trabajando muy de cerca y en coordinación, porque por mucho que queramos ponernos la venda en los ojos, los cambios ya

están aquí. Ser partícipes en su implementación nos dará la visión necesaria para seguir dibujando el futuro del sector en España y nos permitirá expresar nuestras posturas y negociar las propuestas que se pongan sobre la mesa.

De ahí la relevancia, cada vez más creciente, de la dimensión internacional en los asuntos relacionados con el armamento y el material. Porque la crisis de identidad que sufre Europa como actor global derivará, como ha ocurrido en similares situaciones de crisis anteriores, en más Europa, afectando negativamente a aquellos países que hayan permanecido al margen durante ese periodo de «paso del desierto».

El futuro, por definición, es incierto. No es fácil prever cómo será la base tecnológica e industrial de la defensa española de aquí al horizonte 2020 que es el que se maneja en estos momentos como referencia para muchas de las actividades en el sector. Sin embargo, lo que si tenemos en nuestras manos a la hora de analizar ese futuro, son los factores que sin duda influirán en la *photo finix* de este sector en el 2020.

La primera de las variables es la relacionada con la planificación de las capacidades militares a nivel de las organizaciones internacionales a las que España pertenece. Nuestra participación en los crecientes procesos de planificación en dicho marco va a tener una influencia sin duda en las capacidades industriales nacionales. La mutualización de capacidades y la posible especialización por países en lo que respecta a dichas capacidades afectará sin duda al futuro industrial.

El factor de las inversiones en I+D+i en el desarrollo de capacidades militares tanto a nivel privado por las industrias como estatal por parte del Ministerio de Defensa o el de Industria junto con el desarrollo que pueda tener acción preparatoria en investigación relacionada con la PCSD que será lanzada por la Comisión Europea en 2017 marcarán también la estructura industrial de la próxima década.

La cumbre de Gales puso encima de la mesa la necesidad y el compromiso de las naciones para alcanzar 2% del PIB en los presupuestos de defensa en el horizonte 2020. La UE por su parte ratificaba de alguna manera ese nivel de ambición en las Conclusiones del Consejo de junio de 2015 al revitalizar el acuerdo alcanzado por los ministros de Defensa de la EDA de 2007²⁸. Este factor, junto con un serio compromiso con la estabilidad de estos presupuestos, a alcanzar a nivel del Parlamento español con el consenso de las fuerzas políticas, jugará un papel clave en el futuro del sector en nuestro país.

Queda por último, y no por ello menos importante, un factor clave para el futuro del sector. Es el de la definición de una política industrial de defensa por parte del Gobierno de España. Los primeros pasos se dieron

²⁸ Ver nota al pie núm. 21.

en 2014 con la adjudicación 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, del liderazgo en dicha política. En el Consejo de Ministros de 25 de julio se asignaba al Ministerio de Defensa, la responsabilidad de la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de la defensa. También se le designaba como interlocutor directo con el sector industrial de la defensa, tenga o no participación en sus industrias. Esa interlocución única se racionalizaba con la centralización de la gestión de los programas de armamento en la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) así como con la designación de la DGAM como mesa de contratación en los procesos de adquisición²⁹. En el contexto del desarrollo de los diferentes componentes de esa política industrial de defensa, se incluía también en 2015 la aprobación por el Consejo de Ministros de las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional³⁰. Todo ello sin olvidar que la política industrial de defensa debe estar integrada en la política industrial general ya que, además de ser estratégica para la defensa, afecta muy directamente a otros ministerios y a otros conceptos económicos como el empleo, la tecnología, la innovación o las altas cualificaciones de los trabajadores del sector³¹.

La globalización de los asuntos de defensa y en particular los relacionados con el mercado y la industria de defensa es incuestionable. El futuro de la base tecnológica e industrial española pasa necesariamente por la realidad de nuestra participación como Estados miembros de la UE y por tanto por el impacto que tendrán las iniciativas lanzadas por la Comisión Europea en este campo. Sin embargo ese futuro va a depender también del esfuerzo doméstico que hagamos tanto a nivel oficial como industrial del propio sector. La *photo finix* del sector y de las capacidades militares de las Fuerzas Armadas españolas en el horizonte 2020, están en juego. Los esfuerzos que todos, instituciones e industria, dediquemos a ello, definirán nuestra posición en un mundo cada vez más globalizado, también en los asuntos de defensa.

²⁹ Resolución 320/38065/2002 de 26 de abril de 2015.

³⁰ Ver nota al pie núm. 27.

³¹ Ver el documento «Una apuesta por el impulso de la industria de Defensa y Seguridad en España» presentado con ocasión de la jornada sobre el tema celebrada el 24 de febrero de 2015 en la sede del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y promovida por los Sindicatos CC.OO de Industria y MCA-UGT y la Asociación de Industrias Españolas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica, Seguridad y Espacio (TEDAE).

Anexo

Cronología de las iniciativas y actividades más relevantes de la UE en el campo del mercado y la industria de defensa

Año 1996

24 enero COM (96) 10 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Los retos de la Industria europea de defensa: una contribución para la toma de decisiones en el ámbito europeo».

Año 1997

4 noviembre COM (97) 583 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Implementando la estrategia de la Unión Europea sobre las industrias de defensa».

Año 2003

27 enero COM (2003) 113 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Defensa Europea: Aspectos industriales y de mercado. Hacia una Política Europea de Equipos de Defensa».

Año 2004

23 septiembre COM (2004) 608 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Libro Verde de los contratos públicos de defensa».

Año 2005

21 noviembre Aprobación por el Comité de Dirección (*Steering Board*) de la Agencia Europea de Defensa (EDA) del «Régimen Intergubernamental para la mejora de la transparencia y la promoción de la competencia en el mercado Europeo de defensa» junto a su «Código de Conducta para las adquisiciones de defensa».

6 diciembre COM (2005) 626 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Resultados de la consulta relacionada con el *Green Paper* sobre las adquisiciones de defensa y el futuro de las iniciativas de la Comisión».

Año 2006

7 abril Aprobación por el Comité de Dirección (*Steering Board*) de la EDA de las medidas accesorias para la implementación del «Código de Conducta para las adquisiciones de defensa». El Comité Ejecutivo de la Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de

Defensa Europea (ASD) acuerda la firma con la EDA del «Código de mejores prácticas en la cadena de suministro» (CoBPSC).

7 diciembre

COM (2006) 779 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Aplicación del Artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos de defensa».

Año 2007

14 mayo

Lanzamiento de la «Estrategia de EDTIB» por parte de la EDA tras su autorización por el Comité de Dirección (*Steering Board*) en formato de ministros de Defensa con el fin de fortalecer la industria de defensa europea como base del desarrollo de las capacidades militares.

25 septiembre

Aprobación por el Comité de Dirección (*Steering Board*) de la EDA de las 4 hojas de ruta asociadas con la Estrategia de la EDTIB: 1) clarificación de las capacidades industriales clave relacionadas con la defensa que son necesarias desarrollar o preservar en Europa; 2) incremento de la seguridad de aprovisionamiento; 3) incremento de la libre competencia en el mercado europeo; 4) profundización y diversidad en la cadena de suministro europeo relacionada con la defensa.

5 diciembre

El denominado «Paquete de Defensa» compuesto por:
COM (2007) 764 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Estrategia para una Industria europea de Defensa más fuerte y más competitiva».

COM (2007) 765 final. Comisión de las Comunidades Europeas: «Propuesta de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para simplificar los términos y condiciones en las transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa».

COM (2007) 766 final. Comisión de las Comunidades Europeas: Propuesta de una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para la coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de suministros y servicios en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Año 2008

24 octubre

Aprobación por el Comité de Dirección (*Steering Board*) de la EDA del «Código de Conducta de Offsets» para promocionar un uso más transparente de las com-

pensaciones industriales asociadas a los contratos de defensa y como una de las medidas para el fortalecimiento de la EDTIB.

- 10 noviembre Aprobación por el Comité de Dirección (*Steering Board*) de la EDA en formato de ministros de Defensa de la estrategia de investigación y tecnología para mejorar y desarrollar una colaboración más efectiva en este campo de los Estados miembros participantes de la EDA y en apoyo de las capacidades militares requeridas por las Fuerzas Armadas.
- 11/12 diciembre Consejo Europeo de Bruselas. Conclusiones de la Presidencia. Relaciones Exteriores y Política Europea de Seguridad y Defensa. Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y refrendo de las declaraciones adoptadas por el Consejo el 8 de diciembre sobre fortalecimiento de las capacidades en el marco de la PCSD.

Año 2009

- 10 junio Publicación de la Directiva 2009/43/EC para «la simplificación de los términos y condiciones para la transferencias intracomunitarias de bienes y servicios de defensa».
- 20 agosto Publicación de la Directiva 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 y por la que se modifican las Directivas 2004/17/EC y 2004/18/EC. Así mismo publicación de las siete guías no legalmente vinculantes en las áreas de «campo de aplicación»; «exclusiones»; «investigación y desarrollo»; «seguridad de suministro»; «seguridad de la información»; «subcontratación» y «offsets» relacionadas con la citada Directiva.

Año 2011

- 23 mayo Comisión Europea. Conferencia de alto nivel sobre: «Mercados e industrias de defensa y seguridad», creación de la *Task Force on defence Market and Industry*.

Año 2012

- 2 octubre COM (2012) 565 final. Comisión Europea: «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la transposición de la Directiva 2009/81/CE relativa a

la contratación pública en los ámbitos de la defensa y la seguridad».

- 13/14 diciembre Consejo Europeo. Conclusiones. Otros Puntos. Política Común de Seguridad y Defensa. Establecimiento de las tres líneas de acción sobre las que la alta representante, a través del Servicio de Acción Exterior de la UE, la Agencia Europea de Defensa y la Comisión Europea, en estrecho contacto con los Estados miembros, deberá desarrollar propuestas e iniciativas para fortalecer la PCSD y mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares requeridas. Un informe en este sentido deberá presentarse, a más tardar en septiembre de 2013, como preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

Año 2013

- 24 julio COM (2013) 542 final. Comisión Europea: «Hacia un sector de seguridad más competitivo y eficiente». Estrategia para una industria europea de defensa más fuerte y más competitiva». Y COM SWD (2013) 279 final (*Staff Working Document*) sobre defensa acompañando la COM (2013) 542 final en relación con el mandato contenido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 13/14 de diciembre de 2012.
- 10 octubre Informe de la alta representante Catherine Aston remitido al presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, en relación con el mandato contenido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 13/14 de diciembre de 2012.
- 25 noviembre Conclusiones del Consejo Europeo (Consejo de educación, juventud y cultura) sobre la Política Común de Seguridad y Defensa.
- 19/20 diciembre Consejo Europeo. Conclusiones. I. Política Común de Seguridad y Defensa. Se refrendan las conclusiones adoptadas por el Consejo de 25 de noviembre de 2013 y se invita al Consejo, a la Comisión, a la alta representante, a la Agencia Europea de Defensa y a los Estados miembros a que tomen medidas decididas y comprobables para poner en práctica las orientaciones expuestas. Se conmina al Consejo Europeo a evaluar los avances concretos en todas las materias en junio de 2015 y a dar nuevas orientaciones basadas en el informe que se elaborará a partir de las contribuciones de los actores antes citados.

Año 2014

- 4 marzo Comisión Europea. Conferencia de alto nivel sobre «El futuro del sector europeo de la defensa: Estableciendo la agenda para la industria europea de defensa».
- 24 junio COM (2014) 387 final. Comisión Europea: «Hoja de ruta para la aplicación de la Comunicación COM (2013) 542 Hacia un sector de seguridad más competitivo y eficiente».

Año 2015

- 5 mayo Informe de la alta representante conjuntamente con la comisaria de mercado interior, industria, emprendimiento y pymes, sobre «el estado de desarrollo de las diferentes iniciativas puestas en marcha a raíz del Consejo Europeo de diciembre de 2013».
- 18 mayo Consejo Europeo de Asuntos Exteriores. Conclusiones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa. En ellas se especifica que «El Consejo continuará ocupándose de estos asuntos (PCSD), monitorizará el proceso y proporcionará los correspondientes *inputs* y hará balance del progreso alcanzado en noviembre de 2016 a fin de permitir al Consejo proporcionar nuevas orientaciones».
- 25/26 junio Consejo Europeo. Conclusiones. I. Política Común de Seguridad y Defensa. En ellas, y en consonancia con las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2013 y con las Conclusiones del Consejo de mayo de 2015, se afirma que «se seguirá trabajando en la definición de una PCSD más eficaz, con mayor proyección pública y más orientada a los resultados, en el desarrollo de capacidades tanto civiles como militares y en el fortalecimiento de la industria europea de defensa, incluidas las PYMES».