



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS
Y LAS ARTES MILITARES

Comunicaciones académicas

Capacidades militares e industria de defensa El reto europeo

Arturo Alfonso Meiriño

Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Sección de Prospectiva de la Tecnología Militar

26 de noviembre de 2022

La defensa importa

Solo nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena. Así dicta el sabio y rico refranero popular español para expresar una de las condiciones de la naturaleza humana que en multitud de ocasiones propende a la relajación ante determinados aspectos de la vida en lugar de prevenir, prepararse para lo que pueda acontecer o estar alerta ante posibles amenazas o sorpresas. Y esto es lo que parece ocurrir ahora con los ciudadanos europeos.

Al menos esa ha sido una de las conclusiones del Eurobarómetro Especial 526 publicado por la Unión Europea el 15 de junio pasado bajo el título *Retos clave de nuestros tiempos* y basado en una encuesta llevada a cabo en los 27 países de la Unión. De acuerdo con dicho Eurobarómetro, los europeos consideran que la defensa y la seguridad –así como una mayor autonomía en el suministro energético– son las mayores prioridades en este año 2022. Es más, el 81% de los encuestados entre el 19 de abril y el 16 de mayo de 2022 (un total de 26.578 ciudadanos mayores de 15 años) está a favor de la Política Común de Seguridad y

Defensa de la Unión (CSDP), con más de dos tercios apoyando esta idea en todos y cada uno de los Estados miembros (MS). Así mismo, el 85% está a favor de incrementar la cooperación en los asuntos de defensa y un 73% a favor de incrementar el gasto en defensa.



EUROMALE. Un modelo de cooperación de instituciones y de Estados Miembros de la UE

De un tiempo a esta parte, los medios de comunicación, se han venido haciendo eco de las iniciativas de la Unión Europea en los asuntos relacionados con la seguridad y defensa y también últimamente, del proyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa para el próximo año 2023. Un presupuesto con un incremento importante respecto de los anteriores que situaría a los gastos en defensa españoles en torno al 1,2%, todavía lejos del compromiso del 2% marcado en la cumbre de la OTAN de 2014 en Gales y reafirmado en la cumbre de Madrid de Junio pasado. Unas cifras que harían frente a un nuevo ciclo inversor y que añade a los Programas Especiales de Modernización en curso, 13 nuevos Programas por un importe total, para estos 13, a lo largo de sus diferentes períodos de ejecución, de 17.269 millardos de euros.

La UE protagonista

Con este escenario, uno pudiera pensar que, de repente, la Unión Europea se ha puesto a trabajar y ha desarrollado, como reacción a la inestabilidad ocasionada por la guerra de Ucrania, toda una panoplia de iniciativas en el área de la defensa. Nada más lejos de la realidad. El que podríamos denominar «esfuerzo en defensa» europeo, no es algo que haya surgido de la noche a la mañana. De hecho, nos remontamos a finales del siglo pasado, en concreto a 1996, para ver las primeras incursiones de la entonces llamada Comisión de la Comunidades Europeas en los

asuntos de defensa. La Comunicación COM(96) 10 Final, de 24 de enero de 1996 titulada *Los retos de la Industria de defensa europea: una contribución para la toma de acciones en la esfera europea*, ya avisaba del impacto negativo que los llamados «dividendos de la paz» surgidos tras la caída del Pacto de Varsovia y la supuesta desaparición del mundo bipolar, estaban teniendo sobre la industria de defensa europea.

Lo que comenzó como una contribución de la Comisión Europea (CE) centrada en la reactivación de la EDTIB, se ha convertido ahora en una Política, con Mayúsculas, que va más allá de los aspectos industriales. Una Política aderezada con todos los elementos necesarios para su desarrollo e implantación. Es decir, una Estrategia (EUGS), un Plan (IPEUGS), y una serie de herramientas para su implementación y seguimiento. Sin embargo, la propia Comunicación de la CE de 1996 ya admitía que iba a ser un proceso a largo plazo. No en vano, de todas las prerrogativas de los Estados, la ligada al concepto de Soberanía Nacional, como es la Política de Seguridad y Defensa, es, sin duda, la que más difícilmente se presta a un enfoque colectivo.

En ese largo proceso hay, desde mi punto de vista, dos etapas bien diferenciadas. La que va hasta diciembre de 2013, fecha en la que por primera vez en la historia de la Unión Europea se celebró una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno dedicada a los asuntos de defensa y una segunda etapa, la que va desde esa fecha hasta la actualidad, marcada ésta por iniciativas mucho más concretas, incluidos los aspectos financieros.

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que bajo el epígrafe *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, vio la luz en 2016, vino a reforzar el proceso europeo hacia una política común al incluir a la Seguridad y la Defensa como una de sus prioridades. La EUGS y en concreto su IPEUGS en el área de la Seguridad y Defensa de diciembre de 2016, han venido siendo determinantes en el proceso de desarrollo conjunto de capacidades militares en el ámbito de sus Estados miembros (EM), desde su identificación hasta su obtención y en el proceso de fortalecimiento de la Industria Europea de Defensa.

Todas estas iniciativas se han visto ratificadas por la Brújula Estratégica de la UE publicada en marzo del presente año y cuyo objetivo es dotar a la Unión de un plan de acción para reforzar la CSDP y convertirla en un proveedor de seguridad a nivel internacional. Una Brújula Estratégica que coincidió en el tiempo con la llamada Declaración de Versalles, en la que, entre otras cosas, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE acordaron el refuerzo de las capacidades de defensa de la Unión y en particular:

- a) aumentar sustancialmente el gasto en defensa desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa;
- b) crear nuevos incentivos para estimular las inversiones colaborativas;
- c) aumentar la inversión en las capacidades necesarias para llevar a cabo el abanico completo de misiones y operaciones;
- d) fomentar las sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación; y
- e) adoptar medidas para reforzar y desarrollar nuestra industria de defensa, incluidas las pymes.

En definitiva la maquinaria de la Unión trabaja a pleno rendimiento para alcanzar los objetivos de alto nivel, incluida la autonomía estratégica, acordados por sus MS, objetivos que podemos englobar en tres pilares: El Planeamiento Conjunto de Capacidades militares, es decir el «proceso a través del cual se identifican los medios y recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa» –sin perjuicio, eso sí, del carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de determinados MS-; la Cooperación como modelo de obtención de esas capacidades; y el Fortalecimiento de la Industria Europea de Defensa.

El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), viene desarrollando el pilar del «Planeamiento de las Capacidades militares» y lo hace sobre la base de tres elementos de análisis de carácter temporal: la visión a corto plazo, que analiza las carencias generales en términos de capacidades y sus riesgos asociados, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en las operaciones militares lideradas por la UE; la visión a medio plazo, con la identificación de las capacidades planeadas por los MS y las posibles oportunidades de cooperación; y por, último la visión a largo plazo, que incluye los estudios de prospectiva (2025-2040) en los campos de la I+T+i. Las tecnologías disruptivas, la inteligencia artificial, la ética y la necesaria legislación asociada al uso de esa inteligencia artificial, el ciberespacio, son solo algunos ejemplos de temas centrales que se incluyen en ese análisis multidimensional en el marco del ejercicio de prospectiva. Sin olvidar por supuesto, el escenario geopolítico de nuestro entorno. Un escenario que en los últimos años se ha caracterizado por tratarse de un entorno complejo en el que la aparición de nuevas amenazas, como los ataques híbridos y los ciberataques, coexisten con los desafíos de carácter convencional y cuya percepción, como riesgo, se ha incrementado.

El CDP está sujeto a una Revisión Anual Coordinada (CARD) en la que la Agencia Europea de Defensa (EDA), actuando como secretariado, y junto al Estado Mayor

Militar de la UE (EUMS), tienen como objetivo proporcionar una foto fija de las capacidades de defensa existentes e identificar potenciales áreas de cooperación entre los EM. La primera de las revisiones, establecida para el período 2019-2020 identificó las siguientes capacidades con perspectivas de cooperación: Carros de combate principales (MBT), Sistemas para el combatiente, Buques de patrulla de superficie, Sistemas aéreos no tripulados (Counter-UAS), Aplicaciones de defensa en el espacio y Movilidad militar. Además, se identificaron 56 opciones para cooperar en materia de I+D. El segundo informe CARD está previsto que vea la luz en las postrimerías de 2022.

May 2021
#EUDefence



PERMANENT STRUCTURED COOPERATION - PESCO

DEEPENING DEFENCE COOPERATION AMONG EU MEMBER STATES

MORE SECURITY FOR THE EU AND ITS CITIZENS

In light of a changing security environment, the EU [Global Strategy for Foreign and Security Policy \(EUGS\)](#) started a process of closer cooperation in security and defence. EU Member States agreed to step up the European Union's work in this area and acknowledged the need for enhanced coordination, increased investment and more cooperation in developing defence capabilities.

This is the main aim of the Permanent Structured Cooperation on security and defence (PESCO), as outlined in Articles 42(6) and 46 as well as in Protocol 10 of the Treaty on EU. Through PESCO, Member States increase their effectiveness in addressing security challenges and advancing towards further integrating and strengthening defence cooperation within the EU framework.

DEEPENING DEFENCE COOPERATION THROUGH BINDING COMMITMENTS

PESCO is a Treaty-based framework and process to deepen defence cooperation amongst EU Member States who are capable and willing to do so. The aim is to jointly develop defence capabilities and make them available for EU military operations. This will enhance the EU's capacity as an international security actor, contribute to the protection of EU citizens and maximise the effectiveness of defence spending.

The difference between PESCO and other forms of cooperation is the legally binding nature of the commitments undertaken by the participating Member States. The decision to participate was made voluntarily by each participating Member State, and decision-making will remain in the hands of the participating Member States in the Council. This is without prejudice to the specific character of the security and defence policy of certain EU Member States.

“ PESCO is a decisive contribution for the development of Europe's capacity to act autonomously. It is key for the development of strong and integrated defence capabilities available to the EU, which will allow us to react effectively to the most demanding circumstances.

Josep Borrell
High Representative/Vice-President (November 2020)

STEPS TOWARDS A PERMANENT STRUCTURED COOPERATION

On 13 November 2017, as the first formal step towards setting up PESCO, Ministers signed a common [notification](#) on the PESCO and handed it over to the High Representative and the Council. The notification sets out a list of 20 more binding common commitments in the areas of defence investment, capability development and operational readiness. It also contained proposals on the governance of PESCO and its principles.

Based on this notification, on 11 December 2017, the Council took the historic step to adopt a [decision](#) establishing PESCO and its list of participants. A total of 25 Member States decided to participate in PESCO¹.

¹ The participating Member States are: Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Croatia, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Slovakia, Spain and Sweden.

PESCO. La Cooperación con participación variable pero vinculante

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), que ya se incluía en los artículos 42(6) y 46, así como en el Protocolo 10 del vigente Tratado de Lisboa (TEU) y su Tratado de Funcionamiento (TFUE), acomete las actividades dirigidas a promocionar la Cooperación entre los MS que son capaces y están dispuestos a hacerlo. En definitiva, una cooperación de carácter voluntario, pero legalmente vinculante. Una vez más, sin perjuicio del carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de determinados MS. 25 MS participan en los diferentes proyectos PESCO sobre la base de lo establecido en la Decisión del Consejo (PESC) 2017/2315 y su lista de compromisos comunes y más vinculantes incluidos en el Artículo 2 del Protocolo N.º 10 del Tratado de la UE. Actualmente 60 proyectos han sido desarrollados dentro de la PESCO, en las áreas de Entrenamiento e Instalaciones, Sistemas terrestres, Sistemas Marítimos, Sistemas aéreos, Ciber, C4ISR, Habilitación conjunta y Espacio.

Y, por último, las medidas político-económicas encaminadas a reforzar la Industria Europea de Defensa, que, esta vez sí, incluyen un aspecto sin el cual ninguna estrategia que se precie puede funcionar. Es decir, la financiación a través del Fondo Europeo de Defensa. Una financiación introducida primero a través de unos programas piloto: uno para la investigación, la llamada Acción Preparatoria en Investigación de Defensa (PADR) (90 millones de euros) y otro para el desarrollo de la industria de defensa europea (EDIDP) (500 millones de euros). Y finalmente, dentro del Marco Financiero Plurianual (MFF) (2021-2027), una línea de presupuesto específicamente dedicada a la defensa en sus dos vertientes, la de la investigación (2.600 millones de euros) y la de desarrollo de capacidades (5.300 millones de euros).

El Programa de Trabajo del 2021 dentro del MFF, incluyó 23 convocatorias de propuestas por un importe de 1200 millones de euros, de las cuales 11 entran dentro de la categoría de investigación en defensa y 12 en la de desarrollo de tecnologías y productos de defensa, englobando 15 categorías y 37 temas. Sirva como ejemplo, el de mayor importe (150 millones de euros), incluido en la categoría de «Combate Aéreo» y con el tema *Norma europea de interoperabilidad para el combate aéreo en colaboración. Desarrollo*. Por su parte, el Programa de Trabajo para el 2022, actualmente en curso incluye 8 convocatorias de propuestas por un importe de 924 millones de euros, de las cuales 17 son para investigación, 13 para desarrollo y 3 que se enmarcan dentro de «otras categorías». De ellas la de mayor importe (90 millones de euros), se encuentra dentro de la categoría «Espacio» y con el tema *Alerta temprana de misiles basados en el espacio*.

Las instituciones

En todo ese proceso evolutivo que de manera resumida hemos pretendido presentar en las líneas anteriores y como corresponde a cualquier Estrategia o Política de alto nivel, la creación de instituciones, capaces de dirigir, planear y controlar la puesta en marcha de todas las actividades e iniciativas lanzadas por la Unión Europea en el marco de la Defensa, ha jugado un papel primordial para traer credibilidad y efectividad al proceso. Me refiero a las ya de alguna manera veteranas como el Comité Político y de Seguridad (COPS), al Estado Mayor Militar (EUMS), a la Agencia Europea de Defensa. Pero destaca últimamente la creada, dentro del mandato actual de la Comisión Europea (2019-2024): una Dirección General de Industria de Defensa y Espacio que, bajo la dirección del Comisario de Mercado Interior Thierry Breton, tiene entre sus responsabilidades, la de vigilar la aplicación y controlar la supervisión del EDF así como la creación de un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo, y en definitiva mantener la competitividad y la innovación de la industria europea de defensa garantizando la evolución de la EDITIB.

Pero también al margen de la propia Unión, es importante reseñar la existencia de la Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamento (OCCAR). Una organización no de la UE, pero con una dilatada experiencia en la gestión de complejos programas de obtención de capacidades militares y que con un presupuesto anual de más de 4,5 millardos de Euro, es expresamente mencionada en el número 18 de la lista de compromisos comunes y más vinculantes asumidos por los Estados miembros participantes en la PESCO: «Compromiso de utilizar la EDA como foro europeo para el desarrollo conjunto de capacidades y considerar a la OCCAR como la organización preferida para la gestión de programas de colaboración».

A modo de conclusiones

Las políticas de la Unión encaminadas al planeamiento de capacidades militares a nivel europeo, a la cooperación en los procesos de obtención de dichas capacidades y al fortalecimiento de la EDTIB, desarrolladas en las últimas dos décadas, en particular de 2013 hasta ahora, son en las que, a pesar de su relativo corto periodo de vida, e incluso sus periodos de dificultad, han progresado de forma más sorprendente si las comparamos con otras políticas europeas.

Ese conjunto de actividades e iniciativas han supuesto un cambio radical en la forma de gestionar los asuntos de defensa por los MS de la Unión e incluso han llevado a una revisión del concepto de Soberanía Nacional en lo que se refiere a la obtención de capacidades militares. El proceso de planeamiento a nivel nacional,

que lógicamente debe seguir existiendo, ya no puede llevarse a cabo de una manera aislada. El CDP de la Unión Europea y, obviamente también el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NDPP), forman ya parte de las agendas de los organismos de planeamiento nacionales. Sirvan como referencia las palabras del actual Alto Representante de la Política Exterior de la Unión y vicepresidente de la Comisión Europea, el español Josep Borrell, durante la jornada sobre la defensa europea organizada por la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio, (TEDAE), en noviembre de 2019: «Seguimos aferrados a concepciones nacionales del riesgo. Concepciones absolutamente legítimas y fundamentadas en la historia pero que ya no pueden servir para garantizar nuestra seguridad en el mundo en que vivimos».

En el marco de cualquier ejercicio de prospectiva que se lleve a cabo para recrear lo que pensamos que puede ser el futuro de la defensa y la seguridad española, es necesario realizar una aproximación holística, ya que son muchas y muy variadas las áreas que, de forma paralela pero coadyuvante, contribuyen a ello. En definitiva, el ejercicio de prospectiva debe ser integral para poder establecer los diferentes escenarios de futuro que nos permitan la elaboración de estrategias que a su vez nos preparen para responder ante dichos escenarios posibles. En este sentido, y teniendo en cuenta que, parece ser, nos encontramos ante un nuevo escenario presupuestario del Ministerio de Defensa en España, es necesario también, como complemento al planeamiento de capacidades militares, considerar los métodos de obtención para todos esos Programas Especiales de Modernización que se incluyen en el nuevo ciclo inversor. La historia nos demuestra que los programas en cooperación han supuesto siempre un empuje para nuestra base tecnológica e industrial de la defensa, habiendo permitido a nuestras empresas acceder a tecnologías que, de manera solitaria, hubiese sido imposible. Y que ello a su vez ha supuesto el salto internacional de nuestras empresas a la hora de competir en otros mercados. Otros métodos de obtención, fuera de nuestras fronteras, pueden presentar dificultades a la hora de contribuir a la mejora tecnológica de nuestras empresas de defensa.

En definitiva, tener perfectamente identificados a los principales actores involucrados en el proceso de construcción de la defensa europea, conocer desde el primer momento sus proyectos relacionados con la investigación y el desarrollo de capacidades para analizar su posible requerimiento en pro de nuestra defensa y profundizar en las repercusiones que los diferentes métodos de obtención de capacidades pueden tener tanto en nuestras Fuerzas Armadas como en nuestra industria de defensa, son elementos fundamentales a tener en cuenta en los ejercicios de prospectiva.

Asegurar la presencia activa española a nivel oficial (principalmente pero no solo) del Ministerio de Defensa y también a nivel empresarial, con los necesarios recursos humanos y financieros, en todos los procesos europeos anteriormente descritos, son aspectos clave tanto para el futuro de la operatividad de nuestras Fuerzas Armadas, como para el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Española contribuyendo con ella al fortalecimiento de la EDTIB.

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2022