

El Consejo Europeo de diciembre de 2013: repercusiones para la industria y la defensa de España

Félix Arteaga | Investigador principal del Real Instituto Elcano especializado en Seguridad y Defensa.

Tema

La UE ha decidido dedicar el Consejo Europeo del 19-20 de diciembre a la defensa. Tanto la alta representante para la Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD) como la Comisión han planteado propuestas sobre políticas, capacidades e industria que afectan a la industria y a la defensa en España.

Resumen

El Consejo Europeo de diciembre de 2013 dedicado a la Defensa no es un Consejo de trámite. Planteado inicialmente para impulsar la industria europea de la defensa, luego ha tratado de desatascar una Política Común de Seguridad y Defensa (PSCD) que sigue estancada desde la entrada en vigor del Tratado de la UE aprobado en Lisboa. En la agenda figuran tres apartados dedicados a políticas, capacidades e industria que deberían avanzar, teóricamente, de forma acompasada y por ese orden, pero que, en la práctica, y según cómo se desarrolle el Consejo, pueden introducir serios desequilibrios en el entramado industrial de la defensa europea.

Este ARI repasa el estado actual y las propuestas de la alta representante y de la Comisión para colegir qué retos y oportunidades plantean para la política de defensa y para el sector industrial de la seguridad y la defensa en España.

Análisis

La Comisión ha alimentado el Consejo con diferentes propuestas cuyos borradores han ido evolucionando en función de las reacciones de Francia, el Reino Unido y Alemania, cuyos gobiernos e industria constituyen el núcleo principal de la industria y defensa europeas. Finalmente, la Comisión hizo pública su **Comunicación** de 24 de julio de 2013 y la alta representante y directora de la Agencia Europea de la Defensa presentó su **Informe Final** el 15 de octubre de 2013.

Al Consejo se llega con dos lógicas diferentes. Por un lado, la de quienes creen que se debe avanzar de forma equilibrada en los tres ámbitos siguiendo su orden lógico porque en un proceso de planeamiento ortodoxo, primero van las políticas, luego las capacidades y, finalmente, la industria. Por otro están los posibilistas que prefieren avances concretos en industria, dadas las dificultades para lograr acuerdos en políticas y capacidades. Al estar incluidos los tres cestos en el orden del día del Consejo Europeo es probable que se produzcan avances en los tres, pero existe el riesgo de que el

contenido de las conclusiones progrese más por la parte industrial que por la otras dos, con lo que se daría la paradoja de que se van a desarrollar unos instrumentos industriales y tecnológicos sin saber muy bien a qué política y capacidades sirven.

El primer apartado: eficacia, visibilidad y resultados de la PCSD

En relación con el primer apartado sobre la eficacia y visibilidad de la PCSD, el Informe de la alta representante y directora de la AED es realista y reconoce las dificultades del contexto estratégico para fijar objetivos ambiciosos. La UE no es todavía el actor global y autónomo que quiso ser en 2003 cuando aprobó su Estrategia Europea de Seguridad, y escenarios de conflicto como los de Libia, Siria y el Sahel han mostrado la carencia europea de capacidades como le reportaje en vuelo, transporte estratégico aéreo, inteligencia y vigilancia. Tampoco ha satisfecho las expectativas creadas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En esas condiciones es impensable revisar estrategias o impulsar políticas, por lo que se propone al Consejo Europeo afianzar aquellas iniciativas en las que existe acuerdo e identificar algún otro que se pueda añadir a la lista de buenos propósitos. Entre las propuestas figuran viejos objetivos de la UE como mejorar sus procedimientos de gestión de crisis e integrar sus estrategias de actuación (cómo hacerlo mejor sin que cada uno vaya por su lado), potenciar la asociación con terceros como Naciones Unidas, la Unión Africana o la OTAN (cómo podemos ayudar a que otros lideren), desplegar mejor y más rápido (a ver si por fin se emplean los *battle groups*), mejorar la prevención y gestión de conflictos (ya que no se pueden prevenir, al menos actuar mejor y cuanto antes). También aparecen algunos nuevos como la interconectividad (*networked security*) que resulta imprescindible para enlazar estructuras y capacidades militares con civiles, gubernamentales con no gubernamentales y públicas con privadas) y la visibilidad (elaborar una campaña de comunicación estratégica que no se tiene y sostenerla en el tiempo).

A simple vista, parece que a España puede interesarle el refuerzo de las estrategias que la UE está desarrollando o revisando sobre el Sahel, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África. El futuro de la defensa española pasa por el Sur y cualquier colaboración europea, incluido el refuerzo de las cumbres EU-África –especialmente la de 2014– debe ser bienvenida. Por la misma razón, y porque España ha liderado la iniciativa desde el principio, la UE debería aprobar y desarrollar su Estrategia de Seguridad Marítima. Finalmente, todo lo que sea reforzar la gestión de las fronteras europeas, incluida la asistencia a los países del Norte de África y del Sahel para que reformen su sector de seguridad beneficia a España por su mayor exposición a la inseguridad resultante si no se les ayuda.

En cambio, suscitan más dudas algunas propuestas sobre la diplomacia pública de la PCSD. La comunicación nunca es fácil y la experiencia de la OTAN muestra que no es fácil alinear los mensajes institucionales y nacionales. También se propone crear una red de expertos civiles y militares que asesoren a la UE. Aquí también, la experiencia europea muestra el riesgo de que la red crezca por su lado burocrático en lugar del operativo y enseña que esos expertos suelen traer junto a su asesoramiento técnico un bagaje de instrucciones nacionales o de prejuicios. Si la UE quiere actuar en el Sur, es

mejor dotarle generosamente de expertos españoles que, al menos, eviten que la UE acabe aplicando fórmulas preconcebidas y fuera de contexto. El último aspecto interesante es el que se refiere a la posibilidad de delegar en un país o grupo de miembros la ejecución de una tarea. La posibilidad de que España pueda verse obligada, en soledad o con otros, a organizar operaciones tipo Serval sugiere la necesidad de apoyar ese objetivo.

Ya que los responsables de defensa han venido manteniendo posiciones al respecto de la mayoría de las propuestas, solo cabe estar atentos a las propuestas de última hora si las hay. Para tomar posiciones sobre estas y otras propuestas de futuro sobre la PCSD de la UE habría que reflexionar antes sobre el futuro de la política de defensa en España, algo que urge revisar a raíz de los cambios estructurales del contexto estratégico.¹ Sabiendo qué se quiere para la política española de defensa del futuro, sería mucho más fácil conocer la política de defensa europea que nos conviene e influir en su desarrollo para alinear objetivos.

Segundo apartado: desarrollo de capacidades

El informe propone medidas racionalizadoras que parecen lógicas si no se tiene en cuenta la racionalidad peculiar de las políticas de defensa. Se proponen, por ejemplo, medidas de concentración y reparto (*pooling & sharing*, racionalización de la demanda) que tienen su lógica económica pero que no se han desarrollado como cabía esperar hasta la fecha porque afectan a la soberanía de los Estados miembros (les hacen depender de unas capacidades sobre las que codeciden con otros). Se apela a la participación en programas como los de repostaje en vuelo, aviones sin pilotos, satélites de comunicaciones e imágenes y ciberdefensa. Finalmente, siempre se siguen echando en falta capacidades civiles (gendarmerías, fuerzas de fronteras, policiales y otras) con las que nutrir las misiones civiles de la UE.

Las propuestas no son novedosas en la UE y muchas de ellas también se atienden en la OTAN. Para España, podría ser positivo el desarrollo de capacidades como las de repostaje en vuelo (AAR), aviones no tripulados (UAV-RPAS) y el conocimiento situacional marítimo y espacial. Otras no parecen atendidas, como la defensa contra misiles, la inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) o las unidades de apoyo médico (M3U). Compartir procesos de planeamiento es una condición necesaria para cooperar en la obtención de capacidades, pero no suficiente, como muestra la experiencia en la OTAN. Racionalizar la demanda y armonizar los estándares (*requirements*) de los equipos puede generar economías de escala como indican las propuestas pero todo depende de quién y cómo se defina esa armonización (los estándares de los motores del A400M pusieron en peligro el programa). Del mismo modo, los incentivos fiscales propuestos pueden animar a cooperar siempre que no deriven en subsidios encubiertos

¹ Véase "La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano, octubre de 2013.
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9a77b280416456539ce0dd58f644a475/Elcano-Policy-Paper-la-defensa-que-viene.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a77b280416456539ce0dd58f644a475>

y, por tanto, alimenten el proteccionismo frente a equipos terceros (la exclusión del sector de la defensa de la negociación del Acuerdo de Libre Cambio Comercial e Inversiones –TTIP– entre Europa y EEUU prolongará la controversia sobre medidas de proteccionismo).

En todo caso, y siguiendo el razonamiento ya expresado, para conocer las capacidades de la UE que interesan a España, deberían identificarse previamente las capacidades necesarias, el carácter y la estructura que interesan a las fuerzas armadas españolas. Esta reflexión previa es importante porque tras el fin de las grandes misiones internacionales que hacían converger las capacidades, ahora cada país se encuentra en una situación de seguridad diferenciada y España, debido a su proximidad a la frontera Sur de la UE, precisa unas capacidades que no serían necesarias si estuviera en el centro de Europa. Además de la revisión de las capacidades críticas, se debería profundizar en alguna de las nuevas modalidades de contratación que se han comenzado a sopesar en España, como la colaboración público-privada, la compra pública innovadora y otras que ahora se tratan de fomentar.²

Tercer apartado: reforzar la industria europea de defensa

La Comisión ha presentado un paquete de medidas de liberalización, competitividad y financiación. Aunque ya había promulgado dos directivas de defensa del lado de la oferta –adquisiciones (2009/81) y transferencias (2009/43)–, se propone ampliar y profundizar en la liberalización del mercado de las adquisiciones y acabar de una vez con las preferencias nacionales en las adjudicaciones (el 75% del total), prohibir las compensaciones (*offsets*) y restringir mecanismos como las ventas gobierno a gobierno o las regidas por acuerdos internacionales que escapan al control del mercado. Para prevenir las prácticas discriminatorias se propone revisar las normas de aplicación de las ayudas estatales amparadas –hasta ahora– por el art. 364 del TFUE por razones de seguridad nacional, así como buscar mecanismos europeos que garanticen la seguridad de suministro y la reserva de industrias y tecnologías críticas en manos nacionales por las mismas razones. Para fomentar la competitividad se propone armonizar los estándares de equipos con aplicaciones civiles y militares (estándares híbridos) y procedimientos europeos de certificación. Para apoyar a las pymes, se busca su inclusión dentro de redes regionales de suministro (*clusters*) y estrategias de especialización.

Finalmente, se trata de apoyar la I+D de todas las empresas facilitando su acceso a fondos comunes de investigación para tecnologías duales (programa *Horizon 2020* y Fondos Estructurales Europeos) así como de financiación conjunta UE-Estados de I+D según el art. 185 del TFUE o las figuras de colaboración público-privada del art. 187 del

² Véase “Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa en España”, Documento de trabajo nº 18/2011, Real Instituto Elcano, noviembre de 2011.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/63b17d80493d596bab39bb9437ec6e7e/DT18-2011_Arteaga_reestructuracion_Sector_Industrial_Seguridad_Defensa_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=63b17d80493d596bab39bb9437ec6e7e

TFUE. La propuesta trata de aprovechar la figura de las tecnologías duales para crear en el sector industrial de la defensa la expectativa de que se podrá beneficiar de los programas de ayudas que ya disfruta el sector de la seguridad (programas marco europeos). Del lado de la demanda, la Comisión se ofrece a estudiar la posibilidad de comprar, poseer y adquirir capacidades de doble uso para complementar y multiplicar el efecto de las capacidades nacionales.

La propuesta de la Comisión plantea situaciones nuevas para la industria de la defensa sobre las que convendría reflexionar. En primer lugar se difumina la peculiaridad –si no excepcionalidad– de la defensa por razones de soberanía en cuanto se borra su diferenciación con la seguridad, lo civil y lo comunitario. En segundo lugar, se esbozan –aunque no se concretan– políticas e instrumentos de ayuda novedosos a las empresas, incluida la emergencia de la Comisión como demandante de equipos. Finalmente, se ponen en marcha dinámicas de especialización y reparto regional que modifican el contexto estratégico de las empresas.

Estos cambios plantean retos y oportunidades para el sector industrial de la seguridad y defensa en España más allá de lo que ocurra en el Consejo Europeo de Defensa que necesitarían una reflexión profunda. Los procesos de racionalización descritos conllevan necesariamente la aparición de ganadores y perdedores, por lo que hay que estudiar en qué se puede ver afectada o reforzada la base industrial de la defensa en España. Así, por ejemplo, alcanzar economías de escala produciendo un único sistema o plataforma europea en cada área abaratará los costes de producción, pero la contrapartida será descapitalizar industrial y tecnológicamente amplias zonas –si no países enteros– de Europa, en beneficio de los polos existentes.

La liberalización de los mercados beneficia a todos en la medida que se aplique y exija por igual, algo que no se compadece con la experiencia de la industria española. Incluso la Comisión, en su informe al Consejo Europeo (p. 46) reconoce que la mayor parte de los contratos de las adquisiciones amparadas por su Directiva 2009/81 entre agosto de 2011 y marzo de 2013 se adjudican a contratistas nacionales (Francia no asignó ningún contrato fuera del país de 216, Alemania uno de 162, Italia dos de 196 y el Reino Unido 16 de 45). Más cerca, el Centro Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) se ha quejado de la falta de transparencia y equidad en el sector espacial con las pymes, por lo que ha pedido a los responsables de Bruselas tres medidas para mejorar las posibilidades de esas industrias: reducir el volumen económico de los contratos, establecer reglas de competitividad y seguir un modelo de buenas prácticas para la selección de los subcontratistas.³ Por lo tanto, mientras que se tenga una evaluación adecuada de la aplicación de su “paquete” de directivas previas y que la Comisión explique cómo se pueden solucionar los problemas de competencia desleal, se debería evitar que siguiera ampliando y profundizando una regulación ante la que no son iguales todos los Estados miembros.

³ Véanse las declaraciones de la directora del CDTI, Elisa Robles, a Juan Pons, www.ateneadigital.es (3/X/2013).

También es importante que se pongan nuevos instrumentos de financiación y especialización (*Horizon 2020, Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation –RIS3–, pre-commercial procurement scheme, y funding programmes*) pero según y cómo se negocien pueden beneficiar o perjudicar la competitividad de la industria española. España podría obtener oportunidades industriales, tecnológicas y presupuestarias (13.000 millones de fondos FEDER para el período 2014-2020) o ver cómo se desmantela su tejido industrial de seguridad y defensa en beneficio de sus grandes competidores de Francia, el Reino Unido o Alemania. Si se va a potenciar la I+D con fondos europeos, hay que estudiar cómo aprovecharnos de ellos, si se podrían o no recuperar costes ya desembolsados (por ejemplo, mediante las *Call for Proposals* de la EDA o del *Horizon 2020* de la Comisión). También se debe analizar qué contrapartidas concretas ofrece la Comisión porque muchas de sus propuestas son genéricas (por ejemplo, hay que ver si es viable el trasvase de fondos dedicados a fines civiles y de desarrollo regional y dependientes del respaldo del Parlamento Europeo).

De cara al Consejo Europeo, se han mantenido contactos sobre los diversos cestos en discusión entre los Ministerios de Defensa y Exteriores, entre el de Defensa y el de Industria, así como de las asociaciones de la industria (TEDAE y Aesmide) con el Ministerio de Defensa y de Presidencia del Gobierno con algunos de los anteriores. Sin embargo, no se trata tanto de fijar posiciones para el Consejo Europeo, como de revisar la estrategia industrial del sector y del Gobierno, algo que todavía no se ha realizado. Para empezar, todavía se carece de una estrategia española de capacidades industriales de seguridad y defensa que ordene la reestructuración del sector. Sin ella, la adaptación al nuevo contexto europeo –y global– no será ordenada y gradual sino caótica y causará más daños de los necesarios (no se trata de salir de la crisis actual con toda la industria sino de evitar que la crisis se lleve por delante al sector más competitivo e internacionalizado de la grandes, medianas y pequeñas empresas).

Tampoco se han catalogado las áreas industriales y tecnológicas a proteger por su carácter estratégico –las que dejarían los activos estratégicos básicos de seguridad y defensa o el control nacional de las exportaciones en manos de terceros–, ni se han identificado las capacidades necesarias, los instrumentos de financiación o los planes de adquisiciones para llevarlos a cabo. Sin disponer de esas directrices, resulta difícil tener una visión de la base europea industrial y tecnológica que interesa a España.

Haciendo virtud de la necesidad, se debería aprovechar el Consejo Europeo para poner en marcha los procesos de reflexión, integración y reestructuración que se mencionan y aprovechar la ocasión para normalizar la política industrial de la seguridad y la defensa con una política industrial de Estado. Ya no se puede seguir viendo a la industria de defensa, más como defensa que como industria, y hay que otorgarle el carácter estratégico que tiene por razones de soberanía y económicas. Habría que definir un interlocutor único en la administración, en lugar de la pluralidad actual, y sistematizar la cooperación entre la industria y el Gobierno para conciliar las visiones estratégicas de ambos en estos momentos de cambio. Y no sólo de cara al importante Consejo Europeo de diciembre sino a la necesaria reestructuración de la base industrial y

tecnológica de la seguridad y defensa para que salga de la crisis con un modelo sostenible.

Conclusiones

El Consejo Europeo de diciembre viene a recalcar la urgencia de responder proactivamente a los cambios estratégicos –o mutaciones– que afectan a la Defensa. Algunos de nuestros aliados ya lo han hecho y están detrás de las propuestas que la alta representante y la Comisión ponen sobre la mesa del Consejo para refundar la Política Común de Seguridad y Defensa. Frente a estos actores estratégicos que tratan de configurar su futuro, los que no tienen ese hábito estratégico se ven obligados a tomar decisiones a remolque de la dinámica de transformación creada y con pocas opciones de configurarla de acuerdo a sus intereses.

Tanto en la UE como en España, la política de defensa vive momentos de mutación donde hay que tomar decisiones importantes y urgentes sobre las políticas, capacidades e instrumentos que se precisan y los que no. La necesaria reestructuración de la defensa española conlleva la de su sector industrial de seguridad y defensa. Como propone la Comisión, tendrá que disponer de una estrategia de futuro (visión, objetivos, instrumentos y planes de acción), integrar el sector en el sistema económico nacional (normalización) y gestionarla de modo intergubernamental (la base tecnológica e industrial de la defensa es una cuestión de Gobierno y no sólo del Ministerio de Defensa). Sólo conociendo que políticas de defensa e industria se necesitan y pueden sostenerse en España, se podría acudir a Bruselas con criterios claros para tratar de delimitar el modelo de PCSD y la base industrial y tecnológica de la defensa europea que le conviene a España.

Todavía no se conoce la posición oficial de España respecto a las cuestiones políticas, de capacidades e industriales que se dirimen en el Consejo de diciembre, pero de entrada, y en función de la situación previa descrita, se debería evitar que el Consejo avance más en el capítulo industrial que en los de política y capacidades. España está interesada en muchos de los objetivos de la PCSD y capacidades que se proponen, por lo que deberá apoyar su desarrollo. En relación con las cuestiones industriales, también debería evitar que se adoptaran decisiones irreversibles y condicionar cualquier medida a su evaluación previa para evitar hechos consumados o desviaciones en la práctica: avanzar paso a paso, en programas concretos y sujetos a evaluación.

Una vez concluido el Consejo Europeo, la prioridad de la defensa en España debería ser la de recuperar la iniciativa estratégica, reestructurar su modelo de defensa y el sector industrial que lo hace viable. Parafraseando al secretario de Estado de EEUU, Henry Kissinger, sobre Europa: urge poner cara y teléfono a los responsables de la transformación.