

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

# **LA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO**

## LA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO

Por CARLOS VILLAR TURRAU

### INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 otorgó a la construcción europea una nueva dimensión basada en tres pilares: Económico, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Justicia e Interior.

Las decisiones adoptadas por los Consejos de Europa en los últimos tres años, principalmente en los de Colonia, Helsinki y Niza, han impulsado notablemente la construcción del segundo pilar de la Unión Europea y, dentro de este, la parte correspondiente a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

En este capítulo se va a tratar la necesidad de definir y establecer una Política Europea de Armamento, como un elemento necesario para la consecución de los objetivos marcados por la PESD, así como los primeros pasos dados por la Unión Europea en este ámbito. Para ello, se van a exponer las primeras iniciativas en esta materia llevadas a cabo por las presidencias de la UE de Bélgica en el 2º semestre del 2001 y de España en el 1<sup>er</sup> semestre del 2002.

También se expondrán las iniciativas europeas actualmente puestas en marcha en el campo de la cooperación de armamento, por considerarse que son una etapa intermedia en lo que podemos decir que es un objetivo más general como es la aprobación por parte de la UE de una Política Europea de Armamento (PEA).

Se debe ser consciente de que se está hablando de un objetivo complejo y difícil, por lo que, sin duda, su consecución habrá de ser llevada a cabo paso a paso por las sucesivas presidencias de la UE y solo podrá darse por concluida a largo plazo.

## **COOPERACIÓN DE ARMAMENTOS**

La Cooperación de Armamentos es un tema que ha preocupado a los países europeos desde hace largo tiempo, prueba de ello es la creación en el año 1976 por los miembros europeos de la OTAN del IEPG (Independent European Armaments Group) como foro para llevar a cabo programas de cooperación.

En este punto se van a exponer brevemente los grupos o iniciativas en el entorno europeo establecidos durante la última década y cuyos objetivos sean la cooperación en el área de armamentos.

Durante el proceso del establecimiento de la PEA se debe tener muy en cuenta la experiencia, estructura y logros de estas iniciativas ya que no sólo servirán de gran ayuda sino que además permitirán evitar duplicidades porque no se puede olvidar que los miembros de estos foros son, en gran parte, miembros de la Unión Europea.

### **El Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO)**

El Consejo de Ministros de la UEO (Roma 19-05-93) decidió que el Grupo de Armamentos de la Europa Occidental (GAEO) fuese el foro de la Unión Europea Occidental en materia de cooperación de armamentos. Se mantuvo el mismo principio que en la OTAN, según el cual las decisiones sobre política de armamentos son un asunto de soberanía nacional.

Al ser el GAEO un foro de discusión sin personalidad jurídica propia, las decisiones tomadas por los Ministros de Defensa del GAEO respecto a cooperación de armamentos son asumidas por el Consejo de la UEO como propias. En noviembre de 1996, a propuesta de los Ministros de Defensa del GAEO, el Consejo de la UEO creó la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAE) como órgano subsidiario de la UEO, para ejecutar las decisiones del GAEO. Hasta ahora el papel de la OAE se restringe a gestionar los programas de cooperación en materia de investigación y tecnología (EUCLID, THALES).

El GAEO es actualmente el único foro europeo de cooperación en materia de armamentos que reúne a todos los países europeos interesados en ello, incluso algunos neutrales. Este grupo ha definido las bases teóricas para desarrollar un mercado europeo de armamentos y potenciar la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (DTIB) europea, y ha estudiado igualmente la creación de la agencia europea de armamentos que ya mencionaba el Tratado de Maastricht, para gestionar eficazmente las funciones relacionadas con el armamento.

Es decir, el GAEO ha desarrollado, durante sus años de existencia, unos principios de cooperación, una base documental, y unas estructuras de consulta, negociación y gestión únicas, a nivel europeo.

### **Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR)**

En noviembre de 1996 (una semana antes de crearse la OAE0), los cuatro países europeos con mayor industria de defensa (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) crearon la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR). La OCCAR nació para gestionar proyectos cooperativos en condiciones próximas a las de un mercado competitivo transnacional, ya que sustituía el criterio de “justo retorno” proyecto a proyecto, por la búsqueda de un “retorno global” multiproyecto y permitía lanzar programas de cooperación restringidos (proyectos cerrados), superando así la política seguida por el GAEO. El 28 de enero de 2001 la OCCAR se convertía en una organización internacional con personalidad jurídica y preparada para gestionar los grandes proyectos de equipos de defensa.

### **Acuerdo Marco / LOI**

La otra iniciativa europea importante fue la Carta de Intenciones (Letter of Intent = LOI) firmada en Julio de 1998 por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Suecia y Reino Unido, con el fin de facilitar la reestructuración de la industria de armamento europea. Inicialmente fue concebida como un acuerdo intergubernamental que permitiese la creación de una única macro-empresa europea, en los campos aeroespacial y de electrónica de defensa. Posteriormente, su contenido se amplió para abarcar todos los campos de la industria de defensa y, además, para potenciar la cooperación intergubernamental en materia de investigación y tecnología, la armonización de requisitos militares y, even-

tualmente, la armonización de los procesos de adquisición nacionales, objetivos mencionados también en la Declaración del Consejo de Europa de Colonia.

Después de dos años de negociaciones, el 27 de julio de 2000, en Farnborough, los Ministros de Defensa de los seis países firmaron el Acuerdo Marco.

La iniciativa LOI (como comúnmente se la conoce) constituye, pues, un foro con capacidad para discutir aspectos clave de la política de armamentos europea, cuyos acuerdos son legalmente vinculantes, de manera que si fuera necesario pueden incluso modificar las legislaciones nacionales. Sin embargo, el Acuerdo Marco descarta la posibilidad de disponer de una agencia propia que ejecute la política acordada, dejando así la implementación de sus decisiones a la soberanía nacional de los estados miembros.

Un rasgo positivo de la LOI es que nace abierta a todos los países europeos y especialmente a los de la UE, que podrán solicitar su incorporación, aunque no exigirla, con la particularidad de que la adhesión de nuevos miembros requiere la aceptación unánime de los socios actuales.

## **NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA DE ARMAMENTOS**

El Consejo Europeo de Colonia de 4 de junio de 1999 en el Anexo III de sus Conclusiones declaró que:

*Reconocemos asimismo que es necesario acometer un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa, que ha de ser, como deseamos, competitiva y dinámica. Estamos resueltos a impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa en los Estados afectados. Con aplicación avanzaremos así hacia una colaboración más estrecha y eficaz en la industria de la defensa. Procuraremos seguir avanzando, según estimen adecuado los Estados miembros, en la armonización de los requisitos de carácter militar y en la planificación y adquisición de armas.*

Por otra parte el Consejo Europeo de Helsinki de 11 de diciembre de 1999 en el Anexo IV de las Conclusiones declaró que:

*Los Estados miembros han acogido con satisfacción los recientes avances en materia de reestructuración de las industrias europeas de*

*defensa, que constituyen un importante paso adelante y contribuyen a fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Esta evolución exige una intensificación del esfuerzo por lograr nuevos avances en la armonización de las necesidades militares y en la planificación y adquisición de armamento, en la medida en que consideren oportuno los Estados miembros.*

El Mandato aprobado en el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, dispuso que durante la presidencia española se debía *“reforzar la cooperación en el campo del armamento en la forma en que los Estados miembros consideren adecuado”*. Este mismo texto ha sido repetido en el Consejo de Sevilla para la próxima presidencia y dado el protocolo que el Tratado de Amsterdam tiene anexo sobre la posición de Dinamarca en asuntos de Defensa esa responsabilidad será asumida por Grecia como país sucesor de Dinamarca en la presidencia de la UE.

Estas declaraciones de los Consejos Europeos forman parte del contenido de una teórica o hipotética Política Europea de Armamento, pero han pasado ya tres años desde la Declaración de Colonia y parece llegado el momento de iniciar la implementación de esos Mandatos, y por lo tanto acelerar la puesta en marcha de una Política Europea de Armamento.

En la Conferencia de Mejora de Capacidades, celebrada en Bruselas el 19 de noviembre de 2001, los Ministros de Defensa aprobaron la puesta en marcha del denominado Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC) cuyo objetivo es remediar a corto plazo las carencias de capacidades identificadas en el objetivo de Helsinki.

Estas carencias en el objetivo de Fuerza Común de la UE para llevar a cabo Misiones de Petersberg, ponen de manifiesto la necesidad de establecer una Política Europea de Armamento que establezca unos criterios básicos, unas pautas de comportamiento de los Estados y la elaboración de un marco que oriente a los gobiernos en su Política Industrial y que sirvieran de principios orientadores a la industria de armamento; todas estas medidas facilitarían la puesta en marcha y consecución de programas de cooperación de armamento.

## **INICIATIVA DE LA PRESIDENCIA BELGA**

En el Consejo Europeo de Goteborg con el que finalizó la presidencia de Suecia se aprobó la celebración de una Conferencia de Mejora de

Capacidades durante la presidencia de Bélgica en el segundo semestre del año 2001.

Para preparar la conferencia prevista para el 19 de noviembre, la presidencia convocó una reunión informal de Ministros de Defensa el día 12 de octubre. En esta reunión los Ministros decidieron que, con anterioridad a la conferencia, los responsables de Planeamiento de la Defensa y los responsables de las Adquisiciones de Armamentos se reunieran para discutir la metodología que se debía de implantar para resolver las carencias de capacidades identificadas en el objetivo de Helsinki.

Como resultado de lo anterior el día 7 de noviembre tuvo lugar en Bruselas la que se puede considerar primera reunión informal de Directores Nacionales de Armamento de la UE.

Aunque de acuerdo con el mandato ministerial el tema central de la reunión fue la metodología a implantar para resolver las carencias, otro tema a destacar fueron los métodos de financiación de programas.

De las recomendaciones que se presentaron a los Ministros cabe resaltar la de utilizar el Plan de Acción propuesto por los Países Bajos para remediar las carencias de capacidades identificadas del Catalogo de Helsinki. Este plan se basa principalmente en las contribuciones voluntarias por parte de las naciones (enfoque "bottom-up") y la transparencia como medio de lograr el apoyo de la opinión pública.

El citado plan (PAEC) fue aprobado en la Conferencia de Mejora de Capacidades y anexo a las conclusiones de la presidencia de Laeken.

Como conclusión general de los logros de dicha presidencia belga, en lo que se refiere a la Política Europea de Armamento, se puede resaltar dos: en primer lugar el que haya tenido lugar por primera vez una reunión Directores Nacionales de Armamento en el marco de la UE, aunque haya sido con carácter informal, y, en segundo lugar, el que en las conclusiones del Consejo de Laeken dentro del mandato a la presidencia española, se citase de nuevo el tema del reforzamiento de la cooperación en el campo del armamento, tema que se había obviado desde en los Consejos de Feira, Niza y Goteborg.

## **PRESIDENCIA ESPAÑOLA**

El día 10 de enero de 2002 el Ministro de Defensa efectuó, en Madrid, la presentación oficial de los objetivos de la presidencia en el marco de la

PESD a los representantes de los otros 14 países miembros de la Unión Europea y dividió estos objetivos en tres bloques: el operativo, el institucional y el de la opinión pública.

El bloque institucional estaba formado por dos objetivos: la formalización del Consejo de Ministros de Defensa de la UE y la Política Europea de Armamento.

Dentro del programa de la presidencia española en el marco de la PESD se celebró el 22 de marzo de 2002 en Zaragoza una reunión informal de Ministros de Defensa, en cuyos debates, el Ministro británico, apuntó la conveniencia de celebrar un seminario con la industria para informar a esta del proceso del Plan de Acción Europeo de Capacidades y tratar también los Sistemas de Financiación.

La presidencia española acogió positivamente esta idea, por lo que pese a los problemas de calendario, se convocó en Madrid el día 12 de junio, diez días antes de la celebración del Consejo de Sevilla.

### **Bases de una política europea de armamento**

Como se ha dicho anteriormente, España se marcó el objetivo de dar un primer paso en la consecución de la PEA. Para instrumentar este primer paso la Secretaría de Estado de Defensa elaboró un documento titulado “Bases de una Política Europea de Armamento” que contenía un “decálogo” de principios directores de la futura Política Europea de Armamento.

Este documento fue distribuido a los Directores Nacionales de Armamento (DNA’s) de los países miembros de la Unión Europea, a mediados de febrero, para que remitieran a la presidencia española sus comentarios y puntos de vista, con la finalidad de que se pudieran tener en cuenta con antelación suficiente a la reunión de Directores Nacionales de Armamento prevista para el día 29 de abril en Madrid.

El documento fue recibido favorablemente por las naciones y, sus comentarios fueron recogidos en una segunda versión. Es también de destacar el apoyo al documento recibido del EDIG (European Defense Industrial Group) —grupo en el que España está representada por la asociación AFARMADE— y de la asociación europea de industrias aerospaciales AECMA.

Para abordar la PEA es preciso hacer una distinción previa entre lo que es Política Europea de Armamento, como conjunto de directrices segui-



das por los Gobiernos en el desarrollo de sus actividades dentro de este ámbito y lo que es la Industria Europea de Armamento como conjunto de empresas, de titularidad en unos casos pública y en otros privada, sometidas a procesos de globalización y de privatización, y crecientemente sometidas a las reglas de un mercado reducido y competitivo en el que, pese a todo, han de ser rentables para sobrevivir. Esta dualidad se da en otros campos o sectores industriales. Así existe una política europea de industria, y una industria europea; existe una política europea de energía, y unas industrias de la energía.

A continuación se enumeran los principios contenidos en el citado “decálogo”, que reflejan con precisión la posición española, modificados de acuerdo con los comentarios expresados por los Estados Miembros:

#### *La PEA como un instrumento de la PESD*

La PEA deberá formar parte de la PESD y ser uno de sus instrumentos para la consecución de objetivos señalados como propios de la PESD, especialmente el “head line goal”, o las misiones “Petersberg”, o los que en el futuro se asignasen a la PESD. Por ello, la industria europea de armamento debe estar al servicio de la PESD, y no al contrario, y debe conocer cuáles son los “déficits” o “incapacidades” señalados para el cumplimiento de sus objetivos y prepararse para cubrir tales carencias.

#### *Los Principios Directores*

La PEA no puede ser impuesta a ningún país miembro de la UE, sino que, como viene ocurriendo ya, la cooperación y la coordinación entre éstos es fruto de acuerdos entre dos o varios países, que incluyen en muchos casos a los Estados Unidos, lo que genera la participación voluntaria y la cooperación de las industrias europeas y americanas en muy diversos programas de armas. En todo caso, la transparencia del mercado debe ser una norma permanente de comportamiento en la industria, como consecuencia de la aplicación de las reglas del mercado.

#### *Desarrollo de Capacidades*

La necesidad de cubrir de manera urgente los “déficits” puestos de manifiesto en las dos Conferencias de capacidades celebradas en los años 2000 y 2001, y el trabajo que están desarrollando los Grupos constituidos al efecto, ponen de manifiesto la necesidad de llegar a acuerdos sobre procedimientos y metodologías para cubrir y revisar las capacida-

des, en las que la industria de defensa debe ser oída para que se conozca la "capacidad industrial" europea de subvenir a corto, medio o largo plazo, las carencias detectadas. El Plan de Acción Europea de Capacidades constituye un objetivo y un método de trabajo de excepcional valor como parte de lo que es una PEA. Deberían analizarse las ventajas de la creación o la revitalización de Grupos de expertos que trabajen en el seno de los DNA's para hacer más rápido el proceso de armonización.

### *Armonización de Requisitos de Capacidades Comunes*

La armonización de los requerimientos operativos, de manera que los países miembros vayan avanzando en la aproximación de sus sistemas de armas, constituye una necesidad detectada hace tiempo y que debe recibir un impulso político decisivo, a la vista de la experiencia de los países miembros en la participación en Misiones Petersberg o en otros objetivos o instituciones. Para ello deben continuar los trabajos, y aprovechar la experiencia lograda hasta el momento, utilizando cuantos instrumentos sean útiles, como las reuniones de los DNA's, aprobación de "Guidelines", etc., de manera que se generen beneficios resultantes de las economías de escala, o se eviten duplicidades y solapamientos. Los trabajos llevados a cabo en el seno de la OTAN muestran al tiempo las dificultades de la tarea y su necesidad.

### *Agencia de Armamento Única*

Ante la pluralidad de organizaciones europeas, de muy diversa naturaleza y objetivos (LOI, OCCAR, etc.), sería deseable analizar a medio y largo plazo las ventajas que podrían resultar, o no, de la existencia de una Agencia Única de Armamento, que refundiera las existentes, sobre la base de la experiencia adquirida hasta ahora, y cuya organización y funciones, en su caso, se determinarían en el futuro. Entre estas funciones podría también analizarse las ventajas que resultarían de la compra en común por varios países de sistemas de armas, las modalidades de la adquisición, aplicando las experiencias que lleva a cabo la iniciativa privada, el uso común, la propiedad compartida, etc.

### *Interes europeo en las operaciones industriales*

El permanente proceso de reestructuración que lleva a cabo la industria europea de armamento, con la formación de grupos industriales con

participaciones cruzadas, que incluyen la creciente presencia de las inversiones de Estados Unidos, debe ser contemplado por la PEA desde el punto de vista del respeto a los ordenamientos nacionales y a las normas europeas de la competencia, sin olvidar los preceptos específicos del Tratado de la Unión Europea, aplicables por razones de seguridad. La formación de tales grupos industriales debe buscar la eficiencia y evitar duplicidades, pero en ningún caso suprimir la competencia.

### *Coordinación de las inversiones de I+T en Defensa*

El ámbito de la cooperación en los Programas de Investigación y Tecnología (I+T) constituye una tarea paradigmática de la PEA. Además, la coordinación de los presupuestos en los países miembros crearía eficiencias en aquellos Programas y evitaría dispersión de recursos. La base tecnológica de una Defensa europea, que ya reclamara el Consejo Europeo de Colonia en 1999, no podrá lograrse si los países miembros no alcanzan un nivel mínimo de inversiones en I+D, que acortarán distancias con otros países si no fueran debidamente coordinadas.

### *Financiación de las inversiones en Armamento*

La necesidad reiterada de aumentar los Presupuestos de Defensa de los países miembros, debe ir acompañada de la necesidad de “gastar mejor”. Para ello, debieran ponerse en común las experiencias nacionales de financiación de Programas de armas, creando al efecto un Grupo de Trabajo en el que participen personal de los Ministerios de Defensa y de Finanzas. Este Grupo debería analizar también el tratamiento contable que, a efectos del cómputo del Déficit Público, tiene en las normas de EURSTAAT las inversiones en Programas de Armas.

### *Responsabilidad de los Directores de Armamento en la PEA*

El importante papel técnico que vienen desarrollando los DNA's, grupo de expertos de máximo nivel, en sus reuniones periódicas, debe ser reconocido y obedecer a las instrucciones que reciban de los Consejos de Ministros de Defensa, constituyéndose informalmente como instrumento de soporte y asesoramiento de tales Consejos y de participación en el desarrollo de la PESD.

A pesar de la buena acogida que había tenido el documento “Bases de la PEA”, durante la reunión del 29 de abril, se puso de manifiesto que, algunas naciones todavía no consideraban alcanzadas las condiciones

políticas requeridas para desarrollar una Política Europea de Armamento, y se tomó la decisión de concentrarse en la forma de contribuir a la implementación del PAEC.

Como resultado de la reunión, los Directores de Armamento acordaron cinco puntos que la presidencia española presentó en la reunión de Ministros de Defensa de Consejo de Asuntos Generales del 13 de mayo, como orientaciones de la presidencia sobre el refuerzo de la cooperación en materia de armamento.

Los cinco puntos son los siguientes:

- La cooperación en temas de armamento debería considerarse como parte de los esfuerzos de la UE para resolver las carencias en términos de capacidades con arreglo al Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (PAEC). Como tal, cualquier cooperación debería respetar los principios del PAEC, en especial el cumplimiento voluntario, la transparencia y la elusión de duplicaciones.
- La experiencia colectiva de los Directores Nacionales de Armamento es muy valiosa y debería recurrirse a ella de manera práctica a fin de realizar progresos con arreglo al PAEC. Como primera medida, debería informarse íntegramente a los DNA's sobre los progresos de los grupos de trabajo PAEC en los que la solución probable es la adquisición.
- Los DNA's deberían prestar asesoramiento, incluida —en su caso— la participación en los grupos de trabajo PAEC, sobre la mejor forma de lograr una solución de tipo adquisición. Para hacer esto de manera eficaz, los DNA's deberían seguir compartiendo sus puntos de vista sobre una serie de planteamientos innovadores en materia de adquisición, por ejemplo el arrendamiento financiero o la participación de financiación privada en asociación con fondos públicos.
- En Europa, la industria de la defensa desempeña un papel importante a la hora de lograr soluciones de tipo adquisición para las carencias del PAEC. Debería seguir informándose a la industria sobre los objetivos y los avances del PAEC.
- Para facilitar la mejora de la base tecnológica de la defensa en Europa es necesario fomentar un nivel adecuado de investigación y de inversiones y cooperación en tecnología que reduzca la distancia con respecto a otros países.

## Implicación de la industria de defensa en el objetivo de Helsinki

Como se ha expuesto anteriormente, la presidencia española organizó en Madrid el día 12 de junio un seminario, cuyo título reflejaba los temas a debatir: "Las Capacidades de Defensa en el marco de la Unión Europea. Respuesta de la Industria Europea de Defensa y Sistemas de Financiación".

El seminario se celebró en el CESEDEN y contó con una amplia participación nacional e internacional, con la asistencia de representantes tanto de los gobiernos como de la industria. Fue inaugurado por el Vicepresidente 2º del Gobierno y clausurado por el Secretario de Estado de Defensa y se estructuró en tres paneles: el primero, dedicado a las "Las Capacidades de Defensa en el marco de la Unión Europea"; el segundo, a la "Respuesta de la Industria Europea de Defensa"; y el tercero, a los "Sistemas de Financiación".

La celebración del seminario fue valorada muy positivamente por los diferentes sectores que tomaron parte. Sus conclusiones, que se exponen a continuación, reflejan la situación actual, pero, sobre todo, las diferentes medidas e iniciativas que es necesario acometer, tanto para solucionar las carencias a corto plazo identificadas en el objetivo de Helsinki como para dar continuidad y solidez a la PESD, en el marco del segundo pilar de la Unión Europea.

### *Conclusiones del Seminario del 12 de junio*

1. El objetivo del Seminario era el de proporcionar un primer diálogo entre los Ministerios de Defensa de los Quince y el Comité Militar de la UE y la industria europea, con el fin de debatir el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC) y sus posibles sistemas de financiación para alcanzar el "Headline Goal" para el 2003. Este primer paso debe ser continuado, abriendo un foro de debate y, en este sentido, se propone que se incluya la organización de un segundo encuentro en el mandato de la presidencia española a la presidencia griega de la UE.
2. El PAEC, como instrumento para debatir el "Headline goal", se basa en la aportación voluntaria de los países. Esto exige la decisión política de los Gobiernos para adquirir las incapacidades puestas de manifiesto en el Catálogo.

3. Hasta este momento se han activado 18 paneles de expertos, cubriendo total o parcialmente 25 carencias; el resto, hasta las identificadas en el Catálogo de Progreso, son de carácter estructural y no precisan de los procedimientos del PAEC para su solución.

Del trabajo realizado se deduce la conveniencia de integrar en los paneles a expertos de otras áreas: financieras, industriales, etc. Y, en todo caso, estudiar los pasos ulteriores que se deben dar en materias de procedimiento y aplicación o ejecución del PAEC.

4. Es necesario desarrollar el PAEC teniendo en cuenta la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) de la OTAN para alcanzar la deseada complementariedad entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica evitando solapamientos o duplicidades innecesarias en la cobertura de carencias, que en gran medida son comunes a la OTAN y a la UE.
5. La Conexión entre el PAEC y las industrias de armamento se hace necesaria para facilitar el trabajo de los Paneles o Grupos de Trabajo y la ulterior implementación de los déficits detectados. En todo caso, aparece también como imprescindible la armonización de requerimientos operativos que conduzcan a la interoperabilidad de los sistemas armas y a la viabilidad de la cooperación industrial a la hora de suplir incapacidades, así como la aplicación de los criterios de reparto de cargas o especialización de cometidos.
6. El Grupo de Trabajo sobre Reabastecimiento en Vuelo, expuesto como ejemplo práctico, ha detectado una carencia, una incapacidad, y considera que será muy difícil hacerle frente si no hay una cooperación multinacional. Ha estudiado soluciones a corto y largo plazo. Dentro del corto, analiza la posibilidad de adquisición de medios, bien de segunda mano, leasing o la transformación de los medios existentes que permitan mejorar las soluciones inmediatas. En cuanto al largo plazo, ha resaltado la necesidad de iniciar programas mediante la cooperación multinacional.
7. Por su parte, los representantes de la Industria han manifestado que no basta con definir las carencias, sino que, además, hay que saber cuáles pueden ser razonablemente atendidas por la Industria Europea y cuáles es aconsejable vincular con la industria Americana, dejando perfectamente constatada la necesidad de mantener el vínculo transatlántico.

8. La Industria ha mostrado también una actitud proactiva para responder a los retos que le plantea el Plan de Acción de Capacidades, consciente además de la importancia de estos retos, pero pide que la Unión Europea defina y priorice cuáles son las capacidades a las que la Industria tiene que responder. Es decir, pide que se le dé seguridad, desea saber a qué atenerse y conocer con anticipación qué inversiones tiene que realizar para dar respuesta a esa petición.
9. La Industria ha señalado igualmente que es necesario iniciar, cuando no lo esté, un proceso de integración. Se reconoce que en algunos sectores este proceso está en marcha o se ha producido, por ejemplo en el aeronáutico, pero que es distinto su grado de desarrollo, en los diferentes sectores a los que hace referencia. Con este proceso de integración se conseguirían importantes economías de escala, la interoperabilidad de los sistemas, se haría frente a las dificultades presupuestarias y a la fragmentación excesiva de algunos sectores. Pero mientras este proceso avanza, la Industria considera que es válido el método de "asociación de productos", cooperación internacional en forma de alianzas alrededor de proyectos concretos.
10. Existe conformidad general en la existencia de un "gap" enorme entre los Presupuestos de Defensa de los EEUU y los de la UE, brecha que se ha acentuado en los últimos años. Las exigencias del Plan de Estabilidad, que afecta a los países de la Unión, condicionan severamente los Presupuestos de Defensa. Es por ello necesario no solamente intentar gastar más, sino "gastar mejor", lo que implica la utilización eficiente de los recursos. Hay que ser imaginativos en la búsqueda de fórmulas que, sin prescindir de posibles crecimientos presupuestarios, permitan al menos el objetivo básico de alcanzar las capacidades que demanda precisamente el Objetivo general que se ha impuesto.
11. La calificación que en la contabilidad nacional tienen las inversiones en Defensa, está determinada por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), cuya aplicación para los Estados Miembros es de carácter obligatorio. El criterio adoptado supone una dificultad añadida para las inversiones en defensa, al establecer que el coste de la adquisición de los programas de armamento computará directamente y de manera global sobre

el déficit público en el momento de su entrega a las Fuerzas Armadas, con independencia de la vida útil del bien o del tiempo que se emplee en su pago. Ello unido a los serios condicionamientos y exigencias del Plan de Estabilidad aconsejan iniciar la búsqueda de soluciones contables a la luz de la nueva concepción de la Defensa, el largo plazo de utilización de los sistemas de armas así como el carácter de “bien público indivisible”, que genera externalidades no cuantificables, como la estabilidad y la protección de las libertades, de cuyo consumo y disfrute nadie puede ser excluido.

12. El actual nivel de inversión que la UE viene desarrollando a lo largo de los últimos años hace muy difícil el cumplimiento de los fines políticos y estratégicos que su posición en el contexto internacional le exigen, por lo que año a año aumentará su desfase y dependencia respecto a los EEUU en su capacidad de actuación. En ese sentido, todos los países deberían incrementar de forma paulatina y sostenida el porcentaje de su PIB que destinan a Seguridad y Defensa.

Además, la UE tiene que abordar con carácter urgente la necesidad de incrementar y coordinar sus inversiones en el campo de la industria de armamento y, muy especialmente, en sus aspectos de I+D, en un marco solidario.

13. Los Quince tienen que superar la fase individualista y buscar los sistemas de gestión y coordinación más eficaces si no quiere limitar su capacidad de rentabilizar sus inversiones a través de la creación de empleo y mejora de la competitividad de su tejido industrial.
14. La Unión debe avanzar más decididamente en la idea de una política y una fuerza común de Seguridad y Defensa. A estos efectos, sería conveniente la creación de órganos comunes de gestión, como un Consejo de Ministros de Defensa, una Agencia Europea del Armamento y un presupuesto común de Seguridad y Defensa, convirtiéndose así en un actor creíble en la escena internacional.

Como es sabido la presidencia española terminó con la celebración del Consejo Europeo de Sevilla el 22 de junio de 2002. Los dos eventos que tuvieron lugar bajo la presidencia española (reunión de DNA's y seminario del 12 de junio) fueron recogidos en el informe de la presidencia sobre la



PESD bajo el apartado IV "Construcción de las Capacidades de la Unión", con el título de "Cooperación en el Area de Armamentos" y cuyo texto figura a continuación:

*Con posterioridad a la reunión informal de los Directores Nacionales de Armamento de la UE celebrada en Madrid el 29 de abril del 2002, el Consejo discutió la forma de reforzar la cooperación en el campo del armamento en la forma en que los Estados Miembros consideren adecuado. Hubo acuerdo sobre la necesidad de continuar los trabajos en estas areas, en la forma que los Estados Miembros consideren adecuado, teniendo en cuenta las orientaciones de la presidencia como resultado de la citada reunión. Un seminario sobre estos asuntos tuvo lugar en Madrid el 12 de junio del 2002, con la asistencia de todas las partes implicadas incluyendo representantes de la industria de armamento. En el marco del PAEC, se reflexionará sobre la adquisición y financiación de las capacidades, como continuación a las discusiones que han tenido lugar, entre otras, en la reunión informal de Ministros de Defensa en Zaragoza y en la reunión del Consejo del 13 de mayo del 2002.*

## **ESTRUCTURA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA EUROPEA DE ARMAMENTOS**

Es evidente que la Unión Europea necesitará en el futuro dotarse de un órgano responsable de desarrollar e implementar la PEA, aunque no se considera el momento adecuado para entrar en mucho detalle de cuál debería ser la estructura de apoyo, sí parece claro que debería contar con un nivel político y un nivel de ejecución y, dado que la PEA constituye una parte de la PESD, la citada estructura debería encuadrarse en el segundo pilar de la UE.

Dentro del nivel político, el órgano de decisión sería el Consejo de Ministros de Defensa de la UE y, el nivel de Directores Nacionales de Armamento, el órgano responsable de ejecutar las decisiones aprobadas por los Ministros.

Como se ha mencionado anteriormente, el otro objetivo institucional de la presidencia española era la formalización del Consejo de Ministros de Defensa de la UE. Se ha dado un paso importante hacia este objetivo ya que, el Consejo de Asuntos Generales del 18 de febrero acordó que, cuando se traten los puntos del orden del día relativos a las capacidades militares la presidencia se traslade al Ministro de Defensa correspondiente.

En cuanto al nivel ejecutivo, podría llegar a constituirse, en su momento, una “Agencia de Armamentos de la UE” que tuviera como objetivo desarrollar, bajo la dirección de los DNA’s, la política y los planes acordados por los Ministros de Defensa. Entre sus cometidos podrían figurar los de contribuir a la armonización de las especificaciones militares, dirigir y administrar la I+T en las áreas comunes a dos o más países, gestionar los programas de desarrollo de nuevos equipos, y contratar equipos ya desarrollados disponibles en el mercado.

Dicha Agencia sería una evolución de la OCCAR con las necesarias adaptaciones, aprovechando los estudios realizados en el GAEO para la creación de una Agencia Europea de Armamentos. Se estima que los contenidos de la Carta Constituyente y del MOU de la OAEU, podrían también contribuir a la constitución de la nueva agencia, una vez adaptados al marco legal de la UE.

La implantación de una organización capaz de permitir a la UE desarrollar una política de armamentos no estará exenta de obstáculos. Por un lado, los países europeos donde se ubican los principales productores de armas podrían estimar que su actual influencia para liderar el sector del armamento en Europa disminuiría, al igual que el apoyo y el control político de las exportaciones de sus empresas. Igualmente, parecería legítimo el temor de los países del GAEO, que no son miembros de la UE, a quedar marginados y ver disminuida su influencia actual, dejando de ser partícipes de la mesa de decisiones.

Una baza esencial para avanzar en la consecución de la Agencia de Armamentos de la UE, podría consistir en promocionar el papel que la misma podría jugar como organismo encargado de proyectos europeos de defensa financiados mediante fondos de la UE, especialmente los destinados a programas de investigación y tecnología, sin excluir proyectos de equipamientos comunes, claves para reforzar la identidad europea de defensa y para el sector industrial de la defensa, así como los necesarios para desarrollar operaciones internacionales.

## **CONCLUSIONES**

La presidencia española, sin lugar a dudas, ha contribuido al desarrollo de una Política Europea de Armamento en el marco de la Unión Europea, no sólo porque lo ha incluido como un objetivo durante su mandato, sino porque ha logrado resultados concretos que van más allá del texto aprobado en el Consejo de Sevilla.

El tema ha sido debatido por representantes de los diferentes Estados Miembros en diversos foros en el marco de la PESD, y esto ha supuesto una gran concienciación, de que a medio plazo, es necesario, como una parte importante de la PESD, el desarrollo de una Política Europea de Armamento.

Otro punto importante a considerar como logro de la presidencia española ha sido el diálogo establecido, a través del seminario del 12 de junio, entre los Ministerios de Defensa, el Comité Militar de la Unión Europea y la Industria de Defensa Europea. Este diálogo redundará en una mejor solución a las carencias de Capacidades de la Unión Europea.

Respecto a la velocidad de desarrollo de la PEA en los años próximos es difícil de predecir, por el momento parece que la responsabilidad de proponer nuevos pasos recae en los países que ocupen las sucesivas presidencias de la Unión Europea, dado que, para su aprobación, se necesita, el ímpetu de la presidencia, el apoyo de las naciones partidarias de establecer la PEA, y finalmente el consenso de los quince Estados Miembros.

Durante el 2º semestre del año 2002 y el 1º del año 2003 esa responsabilidad de impulsar la PEA recae en Grecia, que ha recibido, en el Consejo de Sevilla, el mismo Mandato que la presidencia española recibió en su momento. El hecho de que Grecia ocupe durante un año la presidencia de la Unión Europea en lo que se refiere a los asuntos de la PESD, se considera un factor positivo, pues es bien conocido el problema de calendario que todos los países tienen para, en tan solo seis meses, conseguir que en el Consejo Europeo que pone fin a su presidencia se aprueben las distintas iniciativas y propuestas.