



La Agencia Europea de Defensa (EDA): coherencia frente a fragmentación

ARTURO ALFONSO MEIRIÑO
Coronel del Cuerpo de Intendencia

La construcción de la Europa de la Defensa a través de su Política de Seguridad y Defensa –ahora calificada de Común tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa– ha tenido una incontestable trayectoria positiva, demostrada en sus diferentes áreas de aplicación, a lo largo de la última década. Sin embargo, como ha venido ocurriendo con el proceso de desarrollo de la Comunidad Económica Europea primero y la Unión Europea después, dicha construcción ha estado y sigue estando sujeta a movimientos de sierra en los que se han entremezclado periodos de esplendor y euforia con otros que podíamos denominar de crisis de identidad que han supuesto trabas, al menos temporalmente, a los progresos esperados.

La Agencia Europea de Defensa, la EDA, como coloquialmente se conoce a ésta institución creada por una Acción Común del Consejo de la Unión Europea (EU) hace ahora siete años, no es en absoluto ajena a esa especie de proceso cíclico al que están sometidas todas las iniciativas lanzadas con el sello Europeo. A pesar de que la EDA ha venido trabajando desde su creación en la bús-

queda de la coherencia en los asuntos de defensa en Europa - precisamente como contrapunto a la fragmentación existente - también se viene enfrentando a dificultades en lo que respecta a la implantación de su concepto estratégico. Paradójicamente, la crisis económica actual, que debería traer consigo la búsqueda de sinergias en los asuntos de defensa ante la dificultad que supone atender al desarrollo de las capacidades militares por cada uno de los Estados Miembros por separado, ha derivado, al menos inicialmente, en posicionamientos de carácter individual o incluso proteccionistas. O como mucho en acuerdos bilaterales como el alcanzado en noviembre pasado entre el Reino Unido y Francia que en un principio - y a la espera de ver cómo se desarrolla - difiere de la visión cooperativa de carácter multinacional defendida por la EDA.

A pesar de ello, la visión de la EDA sigue siendo respaldada a nivel político con una clara voluntad de continuar en el camino hacia una defensa común europea. Y no se trata del apoyo político en el mundo de las instituciones de Bruselas, que se-



ría comprensible, sino también en el de los propios Ministerios de Defensa de la Unión. En la reunión celebrada en Gante bajo la presidencia belga de turno, todos los ministros de Defensa subscribieron el discurso de la directora de la EDA, la británica Lady Ashton, cuando subrayaba la necesidad de desarrollar unas estrategias, cada vez más integradas a nivel europeo, en lo que respecta a las misiones lanzadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. En aquella ocasión la señora Ashton reclamaba una mayor cooperación como forma de mantener un adecuado nivel de capacidades militares que permita hacer frente, tanto a la actual crisis económica, con sus impactos directos en los presupuestos de defensa, como a la cada vez más demandada actuación de la Unión Europea en las crisis internacionales. Y en ese sentido dieron claras instrucciones para que la EDA llevara adelante las necesarias iniciativas

Por otra parte es necesario resaltar que el concepto de Defensa Común Europea no solo es respaldado a nivel político. El apoyo ciudadano a que la de-

fensa figure como uno de los asuntos a gestionar de forma común lo demuestran, año tras año, los resultados de los sondeos del Euro-barómetro. En dichos sondeos, la Defensa, con porcentajes de apoyo en el entorno del 70%, sigue ocupando el cuarto lugar, después del terrorismo, la protección del medio ambiente y la investigación, en cuanto a las áreas en las que los ciudadanos europeos consideran prioritarias respecto a la toma de decisiones de forma conjunta a nivel UE.

EDA: EL CONCEPTO ESTRATÉGICO

En este contexto, la EDA ha venido jugando un papel fundamental desde su creación en la búsqueda de la solución europea. Como institución de la UE bajo el paraguas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y más concretamente de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), a la Agencia Europea de Defensa se le encomiendan, de acuerdo con el Artículo 42 del Tratado de Lisboa, las funciones de *"determinar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares"* siendo la única Agencia mencionada en el Tratado y reforzando así el papel asignado a la misma en la Acción Común del Consejo de 12 de julio 2004, año de su creación. En definitiva la Agencia centra su misión principal en el apoyo a los Estados Miembros para la mejora y desarrollo de las capacidades militares necesarias para implementar la PCSD en su formato actual y su evolución futura.

Durante sus seis años de funcionamiento operativo, ya que el primero estuvo principalmente





centrado en su puesta en marcha, la EDA, en estrecha relación con los Ministerios de Defensa de los Estados Miembros participantes - sus verdaderos accionistas - así como en continuo diálogo con otras organizaciones multinacionales, instituciones de la propia UE o el sector de las industrias de defensa, ha venido, definiendo primero e implementando después, su concepto estratégico. Concepto estratégico que, enfocado en la misión de la Agencia antes citada, se fundamenta en cuatro pilares: Un Plan de Desarrollo de Capacidades militares y tres estrategias propiamente dichas; la del fomento de la Investigación y Tecnología de la Defensa en cooperación, la promoción de la Co-

operación en asuntos de Armamento y la del fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea.

Este concepto estratégico tiene el gran valor añadido de ser integral ya que además de tener como interlocutores a los verdaderos protagonistas de los asuntos de defensa en los Estados Miembros participantes, es decir a los Ministerios de Defensa, abarca todos los aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades militares: desde la propia definición y priorización de dichas capacidades hasta el establecimiento de las estrategias específicas para conseguir su obtención. Esa es la gran ventaja comparativa de la EDA respecto a otras instituciones europeas: el carácter integrador de sus funcionalidades. Es por ello que la EDA es y debe seguir siendo el centro neurálgico de las actividades relacionadas con la defensa en la UE, con independencia de la necesaria cooperación con otras instituciones europeas y por supuesto, de su natural coordinación con el propio Consejo de la UE del que recibe instrucciones y al que presenta resultados respecto de sus planes de trabajo. Sin duda la Comisión Europea, el Parlamento o incluso el recientemente creado, Servicio de Acción Exterior de la UE deben ser claros interlocutores de la Agencia. Pero mientras que la defensa siga siendo un tema de soberanía nacional, solo a través de la construcción de la confianza mutua entre los Estados Miembros podremos llegar a la defensa común. El carácter intergubernamental de la EDA es sin duda un importante activo en este proceso.

Visión EDA frente a los retos de la Europa de la defensa

Implementación de la Estrategia Europea de Seguridad

Mayor papel de la EU en la esfera internacional, Nuevas misiones, nuevas amenazas

Necesidad Instrumentos en apoyo de la PCSD

Coherencia y colaboración Frente a la fragmentación

ACCIONES

- Desarrollar de forma **integrada** las Capacidades militares
- Promocionar la **I+T de defensa en colaboración** (entre pMS) y en **sincronización** con I+T de seguridad (+Comisión Europea)
- Desarrollar un **verdadero mercado de defensa a escala continental**
- Apoyar una **base industrial de la defensa más sólida y competitiva**
- Fomentar la **Cooperación eficiente en programas de armamento**

Las cuestiones de principio asociadas a cada uno de los cuatro pilares del concepto estratégico de la EDA antes mencionados, son ciertamente simples de planteamiento. Sin embargo su análisis, discusión, aprobación y puesta en marcha es un proceso largo y delicado.

El centro del concepto estratégico de la EDA, el denominado “Plan de Desarrollo de Capacidades” lanzado en 2008 tras su aprobación por los directores de Capacidades de los Ministerios de Defensa de los Estados Miembros, se puso en marcha ante la necesidad de identificar las capacidades militares requeridas para hacer frente a las operaciones militares llevadas a cabo por la UE en los escenarios geopolíticos dónde la presencia de la Unión es requerida o dónde los intereses de la Unión están claramente identificados. Se trata tanto de identificar las capacidades militares que es necesario mantener como aquellas que, por no disponer de las mismas, es necesario desarrollar. Sirvan como ejemplo la capacidad asociada a la movilidad en el teatro de operaciones cuyo principal exponente es el helicóptero y dentro de dicha capacidad, la de la movilidad de cargas pesadas proporcionada por helicópteros pesados (en el entorno de las 30Tm) de la cual hay una marcada carencia entre los Estados Miembros de la UE.

El Plan de Desarrollo de Capacidades se ha basado –y se sigue basando ya que se trata de un Plan de carácter vivo– en la metodología ampliamente aplicada en la mayoría de los Estados Miembros de la división de las capacidades en las tres áreas de Conocimiento (Knowledge), Entrada en Combate (Engagement) y Maniobra (Manoeuvre). Y estas a su vez en sus correspondientes parejas de capacidades: Información y Mando, Protección y Entrada en Combate y Despliegue y Sostenimiento respectivamente.

Los resultados de aquellas prioridades identificadas en 2008 se están ya haciendo palpables como es el caso del despliegue en Afganistán de un Laboratorio específico para la identificación, análisis, detección y acciones derivadas de la utilización de los artefactos explosivos improvisados en el que España, a través de su Centro de Excelencia OTAN de Hoyo de Manzanares, ha venido jugando un papel importante.

No se trata en este artículo de realizar un análisis exhaustivo de todas y cada una de la prioridades de capacidades lanzadas en 2008 y posteriormente revisadas en abril de este año, pero sí de señalar el gran avance realizado tras los trabajos de la EDA en este campo y que sin pretender, bajo ningún concepto, reemplazar a los planes de capacidades nacionales, sí sigue teniendo como objetivo que los Estados Miembros lo tengan en cuenta a la hora de planificar sus propias capacidades. Se trata en definitiva de identificar posible



sinergias y como consecuencia, posibilidades de cooperación a nivel europeo para el desarrollo de determinadas capacidades que de otra forma sería imposible, especialmente en las presentes circunstancias de penuria presupuestaria en defensa, poder obtener de forma individual.

La Estrategia de Investigación y Tecnología (I+T) lanzada también en 2008 no pretende sino responder a la pregunta de ¿Qué tecnologías debemos desarrollar para poder atender a aquellas capacidades militares que se han considerado prioritarias? Y además ¿Qué fórmulas innovadoras de inversión en cooperación debemos poner encima de la mesa para hacer frente de la forma más eficiente al desarrollo de esas tecnologías?

Con objeto de armonizar al máximo la Estrategia de I+T con el Plan de Desarrollo de Capacidades, la metodología utilizada se ha venido basado en los denominados CAPTECHS, que define a los grupos de trabajo en los que se analizan de forma conjunta las Capacidades militares y sus correspondientes tecnologías.



Además de la identificación de 22 tecnologías consideradas clave para la obtención de las capacidades militares prioritarias, la EDA ha lanzado los denominados "Programas de Investigación Conjunta" (JIP: Joint Investment Programmes en sus siglas en inglés) y en concreto hasta la fecha ha puesto en marcha dos de ellos. El primero enfocado a las tecnologías asociadas a la "Protección a la Fuerza", una capacidad militar de absoluta actualidad ante los problemas de protección tanto de personas como de vehículos a los que nuestras Fuerzas Armadas desplegadas en los territorios en conflicto hacen frente día a día. Con aspectos como los la geometría variable, es decir la participación abierta a los Estados Miembros que lo consideren oportuno, la necesidad de incluir en los proyectos a las pequeñas y medianas empresas - por otra parte grandes protagonistas de la innovación tecnológica - la promoción de la participación en los proyectos JIP de consorcios transnacionales para fomentar la cooperación de la base tecnológica europea, la posibilidad de cofinanciación por parte de la industria de hasta un 50% del valor de los proyectos, o el retorno industrial global y no proyecto a proyecto en cuanto a las participaciones financieras de los países contribuyentes, son aspectos innovadores que no pretenden sino mejorar y desarrollar a nivel europeo una colaboración más efectiva en el área de la ciencia la tecnología o los demostradores tecnológicos asociados a la defensa y directamente vinculados a las capacidades militares necesarias para apoyar la PCSD.

En el marco de la estrategia de EDA para la Investigación y la Tecnología, se abre igualmente una nueva puerta a la vista de los Programas Marco de la Comisión Europea que pretende fomentar las sinergias asociadas a las inversiones en I+T de seguridad y defensa. Bien es cierto que hasta ahora los asuntos de la defensa han estado completa-

mente al margen del mencionado Programa Marco, incluido el Programa de Investigación en Seguridad Europeo, pero la situación actual es diferente. Por una parte no se pueden tratar de una forma absolutamente separada las capacidades militares y las capacidades civiles. Ambas van de la mano en las operaciones lanzadas por la UE. Por otro, los sistemas de defensa encargados de cubrir las capacidades se basan en tecnologías cuya aplicación posterior es múltiple tanto en el campo puramente civil, como en el de la defensa y la seguridad. En este sentido, la Cooperación de la Agencia con la Comisión Europea en el campo de la Investigación y la Tecnología se presenta como una auténtica oportunidad para alcanzar unos niveles aceptables de inversión que aseguren el futuro mantenimiento de una cierta autonomía, sin pretender la autarquía para Europa, en el desarrollo y obtención de capacidades militares.

La estrategia de Cooperación de Armamentos cuyo objetivo es el de promocionar los programas cooperativos de adquisición de armamento, no ha vivido sus mejores momentos desde que se lanzó en 2008 por la EDA. La publicación de la guía para el lanzamiento de programas en cooperación en la que se han pretendido incorporar todas las lecciones aprendidas de programas de cooperación anteriores en los que Europa tiene diferentes experiencias, constituye uno de los principales logros de esta estrategia. A ello hay que añadir las iniciativas para una más amplia estandarización, como condición necesaria aunque no suficiente para la cooperación. Sin embargo, con la excepción de pequeños programas como el de las radios definidas por software, la penuria presupuestaria ha impedido lanzar programas de mayor envergadura. Programas que, en principio, estarán llamados a ser gestionados por la OCCAR (Organización Conjunta para la Cooperación en materia de Armamentos) a la que España pertenece, y para lo cual se negocia en estos momentos un Acuerdo Administrativo de colaboración entre EDA y dicha organización.

La estrategia para el fortalecimiento de la Base Tecnológica e Industrial Europea, lanzada en 2007 y siendo por tanto la primera en el marco de la implantación del concepto estratégico de la EDA, tiene la misión de asegurar que las capacidades industriales que se requieren para la obtención de las capacidades militares, permanecen o serán desarrolladas en Europa. En definitiva promover una base industrial verdaderamente enfocada a las capacidades militares, que sea competente y por tanto basada en las tecnologías clave y que sea competitiva a nivel global, en especial teniendo en cuenta la aparición de las economías emergentes (los países BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en el mercado mundial de la defensa.





Esta estrategia comenzó con el lanzamiento de un Código de Conducta para traer mayor transparencia en los procesos de adquisición de material de defensa en los Estados Miembros y con ello inyectar una mayor competitividad en el mercado. En definitiva, en el marco del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE, los Estados Miembros se comprometen a una mayor publicidad que permita la competencia.

El Código de Conducta de la EDA ha sido uno de los éxitos de la Agencia en el proceso de creación del mercado europeo de la defensa y sin lugar a dudas ha venido preparando el camino para que la Comisión Europea pudiera lanzar en 2009 su denominado "Paquete de defensa". Un paquete compuesto por dos Directivas, una específica para los procesos de adquisición de material de defensa y seguridad (lo importante es el objeto del contrato y no la procedencia de la autoridad contratante) y otra relacionada con la simplificación de las transferencias intra-comunitarias de bienes y servicios de material de defensa. Directivas que vinieron precedidas por una Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la aplicación del Artículo 346 y acompañadas por un número de medidas adicionales en proceso de implantación actualmente. Sirva como ejemplo de ellas el análisis y búsqueda de propuestas respecto al control de la inversión accionarial extracomunitaria en las industrias de defensa europeas consideradas estratégicas.

LA EDA EN LAS ESTRUCTURAS ESPAÑOLAS

Desde la perspectiva española la conexión con la EDA se ha basado desde el principio en la existencia de un Punto Central de Contacto localizado en la Subdirección General de Relaciones Internacionales (SGREIN) de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM). Además, la relación con las cuatro direcciones operativas de la agencia: Capacidades, Investigación y Tecnología (I&T), Armamentos e Industria y Mercado (I&M) se ha venido realizando a través de 3 puntos de contacto (PoCs). Uno para Capacidades localizado en DIGENPOL, otro para I&T localizado en la Subdirección General de Tecnología e Innovación (TECIN) de la DGAM y otro conjunto para Armamentos e Industria y Mercado localizado en la SGREINT de la DGAM.

Existen además diferentes grupos de trabajo cuya participación española abarca al EMACON, a los 3 Cuarteles Generales e incluso a las Asociaciones españolas TEDAE y AESMIDE directamente involucradas a través de la Asociación Europea de Industrias de Defensa y Seguridad (ASD) en el proceso de construcción europeo.

En el área de los recursos humanos, la EDA selecciona a su personal entre los ciudadanos de la UE que, considerando cumplir los perfiles profesionales que se detallan para los diferentes puestos de trabajo publicados en la página web de la Agencia (www.eda.europa.eu), presentan su soli-

cidad vía la citada página web. De los seleccionados para una lista corta y tras la correspondiente entrevista ante un comité de selección nombrado al efecto, sale el candidato que finalmente será propuesto para su nominación oficial. Candidato que en el caso de los puestos de alto nivel, es decir los componentes de Ccomité de Gestión de la Agencia: director ejecutivo (de), adjunto/s al de y los 4 directores operativos, es nominado a propuesta del director de la Agencia a los ministros de Defensa de los veintiséis Estados Miembros participantes. Director de la Agencia que, es necesario resaltarlo, es a su vez alto representante de la UE para la Política Exterior y vicepresidente de la Comisión Europea. Para el resto de los puestos es el director ejecutivo el que los nombra. Se trata por tanto de selecciones de personal no basadas en cuotas nacionales sino en procesos altamente competitivos fundamentados en los principios de transparencia, igualdad y no discriminación que, como también se indica en la propia Decisión del Consejo sobre el estatuto de la EDA, actualmente en proceso de aprobación, "deberán tener en cuenta una razonable distribución geográfica". Hasta la fecha un total de seis profesionales de las Fuerzas Armadas española han sido seleccionados para ocupar diferentes puestos de la estructura de la Agencia. Tres pertenecientes al Ejército del Aire, dos a la Armada y uno a los Cuerpos Comunes.



¿EL FUTURO DE LA EDA?

La EDA, mediante el diálogo continuo con los Estados Miembros y otros importantes actores, como La Comisión Europea o el Estado Mayor de la Unión Europea, pretende, de forma realista y pragmática, promover a nivel europeo la armonización de las necesidades operativas, el lanzamiento de proyectos multilaterales y la mejora de la efectividad del gasto militar como se expone en el artículo 45 del Tratado de Lisboa en el que se recogen las tareas asignadas a la Agencia. En la EDA se trabaja también cuando un grupo limitado de países decide poner en marcha proyectos concretos. Esta geometría variable, que viene siendo una realidad en el marco de la EDA desde su creación en 2004, se encuentra ahora recogida en el artículo 42.6 del nuevo Tratado de la Unión Europea y en su protocolo número 10 bajo el concepto de la Cooperación Estructurada Permanente en





Defensa. El desarrollo futuro de este Protocolo se encuentra en estos momentos en fase de estancamiento ante las dificultades de los Estados Miembros para cooperar.

Pero la realidad es que los 26 gobiernos de la UE participantes en la EDA, que hasta ahora asignaban globalmente unos recursos financieros en el entorno de los 200.000 M€ anuales para la defensa, van a ver recortada esa cifra en los próximos años como consecuencia de la crisis económica. Frente a esa situación, Europa necesita seguir manteniendo y desarrollando sus capacidades militares tanto para hacer frente a sus obligaciones nacionales como para poder contribuir a sus compromisos internacionales. El asunto está en encontrar fórmulas innovadoras que permitan continuar con el desarrollo de esas capacidades militares en un marco económico restrictivo. En la EDA se apuesta por esas fórmulas innovadoras como la de “pooling and sha-

ring” que pretende racionalizar a nivel europeo la obtención y el uso de las capacidades militares, poniendo esfuerzos en común cuando se trate de adquisición de nuevas capacidades, analizando las posibilidades de compartir capacidades vía especialización, o a través de la sinergias y la coordinación de los recursos dedicados a la investigación en los campos civil y militar.

La fórmula de “a más capacidades militares más recursos financieros” no parece que vaya a ser muy viable en el próximo futuro. Quizás habría que seguir el consejo de Albert Einstein cuando dijo que “En los momentos de crisis, sólo la imaginación es más importante que el conocimiento”. La EDA estoy seguro continuará contribuyendo a ese, hoy más que nunca, necesario proceso imaginativo. Pero como decía Javier Solana, primer Director de la EDA, la Agencia será lo que sus Estados Miembros participantes quieran que sea. •