

# DIMENSIONANDO EL FONDO EUROPEO DE DEFENSA

Juan Ignacio MORENO ZAMORA



## Introducción



L Fondo Europeo de Defensa (EDF) (1) es un proyecto de la Unión Europea que forma parte de una serie de acciones convergentes dirigidas al refuerzo de la Defensa Europea. Constituye una herramienta esencial para potenciar la colaboración intergubernamental de los países miembros en materia militar, fomentando su cooperación industrial en dicho ámbito y alineando de paso las necesidades europeas en cuanto a capacidades militares.

El EDF debe ser visto, por tanto, como uno de los pilares básicos del European Defence Action Plan (EDAP), que se complementa con la PESCO (2) y la CARD (3). Iniciativas que van en paralelo con otras iniciadas en el ámbito de la Defensa Europea, como el European Peace Facility o el Connecting Europe Facility, diseñadas para financiar las operaciones y misiones militares de la UE y la movilidad militar en Europa, respectivamente.

Para lanzar la idea en el entorno europeo y como parte de la exhibición de argumentos para justificar la necesidad del EDF, la UE viene presentando el coste y las consecuencias de la falta de cooperación, la comparativa entre los gastos dedicados a Defensa respecto a países como China o Estados Unidos, los efectos —en términos económicos— de la duplicación de capacidades militares o los beneficios —en base a puestos de trabajo y retornos industriales— si se consiguiese racionalizar los gastos de Defensa en Europa (fig. 1).

---

(1) European Defence Fund.

(2) Permanent Structured Cooperation.

(3) Coordinated Annual Review on Defence.



Figura 1. (Fuente: [europa.eu/rapid/attachment/.../20161130%20Factsheet\\_EDAP.pdf](http://europa.eu/rapid/attachment/.../20161130%20Factsheet_EDAP.pdf)).

En este catálogo de justificaciones para impulsar la colaboración entre países miembros, se han incluido además comparativas vinculadas a la Defensa entre nuestro socio transatlántico y el conjunto de la Unión Europea. Las cifras no dejan a Europa en muy buenas condiciones ni respecto al número de plataformas en uno y otro lado ni en inversiones por soldado ni, finalmente, en porcentaje de PIB dedicado a la Defensa (fig. 2).

Otra de las ideas fuerza que más acomodo ha encontrado en esta iniciativa de la UE es la necesidad incuestionable de lograr una auténtica independencia tecnológica en materia de Defensa.

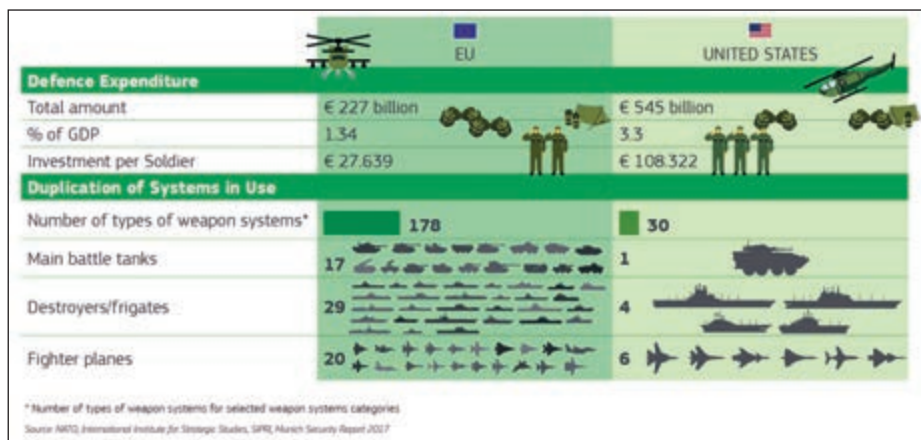


Figura 2. (Fuente: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf)).

Antes de pasar al contenido del artículo, es necesario advertir al lector que cuando trabaje con documentos de la Unión Europea deberá tener en cuenta que en ocasiones se trata indistintamente a la Unión Europea como institución y a la UE como el conjunto de los países miembros. Por otra parte, observará que los números que presenta la UE en sus documentos a veces se asocian al presupuesto de la UE, otras son referidos a los presupuestos (consolidados) de los países miembros y, en otras ocasiones, a una mezcla de los dos (4).

## El esquema del Fondo Europeo de Defensa

El EDF se vertebra en lo que se han denominado «ventanas», distinguiendo una de Investigación y otra de Capacidad (fig. 3).

La ventana de Investigación supone un incentivo a los proyectos de investigación colaborativos para solucionar determinadas carencias en la construcción de capacidades de la Defensa europea. Para este tipo de proyectos la UE prevé una contribución de hasta 500 millones de euros anuales a partir de 2020 (5). Los proyectos son presentados por los países miembros a la Comisión que, auxiliada principalmente por la Agencia Europea de Armamento, decide las que pueden ser potencialmente financiadas por la Unión Europea.

De igual forma, la ventana de capacidades premia el desarrollo de proyectos colaborativos en la industria de la Defensa. En esta ventana se seleccionan



Figura 3. (Fuente: [europa.eu/rapid/attachment/.../20161130%20Factsheet\\_EDAP.pdf](http://europa.eu/rapid/attachment/.../20161130%20Factsheet_EDAP.pdf)).

(4) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm). Titular: «A European Defence Fund: €5,5 billion per year to boost Europe's defence capabilities». De esos 5.500 millones, 4.000 los ponen los países miembros por fuera del presupuesto de la UE y 1.500 se financian vía presupuesto de la Unión.

(5) Para el período 2017-2020 la cantidad asignada es de 90 millones de euros, que no puede tomarse como referencia al formar parte de lo que se denomina *Preparatory Action*. Por

los proyectos a desarrollar por la industria europea. Los presupuestos de la Unión financian en principio un 20 por 100 del coste total. Si el proyecto está incluido entre los hasta hoy 34 designados en el seno de la PESCO, se obtendrá un «plus» adicional del 10 por 100 en su financiación.

El resto del coste de los mismos —un 70 u 80 por 100, según el caso— se reparte íntegramente entre los países miembros participantes, que tendrán que financiarlo mediante sus respectivos presupuestos nacionales (fig. 4).

Evidentemente, la UE ya ha definido cuáles son las prioridades para el desarrollo de capacidades que, consecuentemente, tendrán preferencia a la hora de ser financiadas a través del EDF (6). Las capacidades prioritarias son las que se insertan a continuación:

- Capacidades habilitantes para operaciones de ciberrespuesta.
- Servicios de comunicaciones e información basadas en el espacio.
- Superioridad en la información.

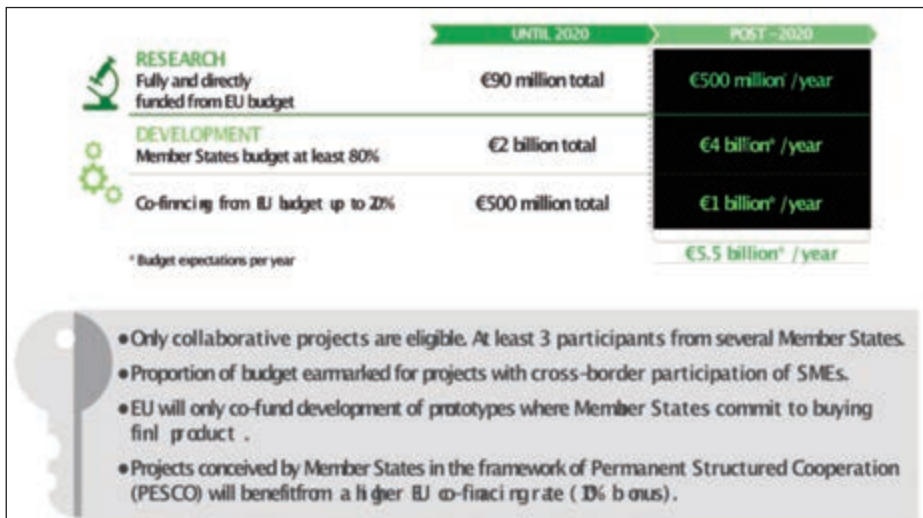


Figura 4. (Fuente: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defence-union\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defence-union_en.pdf)).

resumirlo brevemente, se trata de financiar determinados proyectos «piloto» antes de poder consignarlos formalmente en el siguiente Marco Financiero Multiannual. La cuantía de 90 millones de euros responde a limitaciones (techos de gasto para proyectos piloto) establecidas legalmente por la Unión Europea.

(6) Para una información detallada de cada una de las capacidades se recomienda acceder al siguiente vínculo: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>.

- Capacidades de combate terrestre.
- Capacidades de apoyo médico y logística reforzada.
- Maniobrabilidad naval.
- Control submarino que contribuya a la resiliencia en la mar.
- Superioridad aérea.
- Movilidad aérea.
- Integración de capacidades aéreas militares en un sector de la aviación cambiante.
- Capacidades transversales que contribuyan a alcanzar el nivel de ambición de la UE.

Hay que aclarar también que en el actual estado de aceleración tecnológica, al que el mercado de la Defensa no es ajeno, la UE ha decidido limitar determinados sistemas de armas asociados a la Inteligencia Artificial. Esta limitación —tanto a la investigación como al desarrollo— afecta a los denominados *sistemas de armas autónomos*, sobre cuya utilización se han generado en el seno de la UE discusiones de carácter ético y moral y sobre si su uso tiene cabida en el marco del derecho internacional. En este sentido, el Parlamento Europeo emitió una resolución en septiembre de 2018 que quedó reforzada por declaraciones de la alta representante, donde propone que este nuevo tipo de armamento debe permanecer bajo control humano. Por esta razón, los citados sistemas de armas autónomos no serán, en principio, objeto de financiación a través del EDF.

### **Dimensionando el nivel de ambición de la UE**

Una vez visto el contexto del EDF y cómo se articula su funcionamiento, vayamos a cifras globales. Por lo expuesto hasta este momento, la UE aspira, desde la Comisión, a incentivar la colaboración intergubernamental en investigación y desarrollo de capacidades militares, aportando, vía presupuesto de la UE, cantidades en el entorno de los 1.500 millones de euros anuales (1.000 millones en desarrollo y 500 en investigación)

Con la financiación de proyectos relativos a la Defensa vía presupuesto de la Unión se rompe la histórica reticencia de la Comisión a la financiación de gastos militares, viniesen estos de donde viniesen. La presencia de la citada institución en el mundo de la Defensa europea era, hasta la publicación de la *Estrategia Global de Seguridad*, meramente anecdótica, por no decir nula. Es desde 2016 cuando se inicia un proceso paulatino de superación de metas que, en relación con la Defensa, pocos años antes se hubiesen considerado, además de inalcanzables, inconcebibles.

Pido ahora al lector que se pare a pensar durante un momento por qué aparece de repente la Comisión en el escenario de la Defensa y que se

pregunte si los fines de la Comisión reflejan una verdadera preocupación por la Defensa europea como resultado de las crecientes amenazas de seguridad, o si más bien sus intereses son pura y estrictamente industriales, en donde el espacio de la Defensa no es más que un nicho inexplorado de donde obtener rendimientos económicos. Si estamos en el primer caso, uno podría plantearse entonces por qué si la Unión Europea está tan inquieta con su Defensa no promueve otras iniciativas en paralelo: desde las encaminadas a revisar, entre otros, la primera parte del artículo 41.2 (7) del Tratado de la Unión Europea hasta, por ejemplo, comenzar a financiar proyectos en el ámbito de las operaciones militares, como así habilita la última frase del artículo 30 del Mecanismo Athena (8), o si en coherencia con el impulso europeo en temas de Defensa no convendría reforzar las estructuras militares de la Unión Europea con actividades que podrían ir desde la potenciación de su Estado Mayor hasta la revisión de los criterios de contribución de los países miembros en temas de Defensa, superando la utilización del mero porcentaje de aportación al PIB europeo e incluyendo más y mejores indicadores para medir objetivamente la solidaridad de los países miembros respecto a la Defensa (por ejemplo, considerando las aportaciones de contingentes y medios a las misiones y operaciones de la Unión o la tasa de participación en proyectos PESCO).

Volvamos a los números. Decíamos que la contribución del presupuesto de la UE al EDF es de 1.500 millones de euros anuales con el objetivo de llegar, con la ayuda de contribuciones de los países miembros participantes, hasta los 5.500. ¿Es esto mucho o poco? o, mejor dicho, ¿es esto mucho o poco para el nivel de ambición fijado por la UE? Pues en mi opinión es insuficiente para cubrir las expectativas redactadas a bombo y platillo en los diferentes documentos publicados por la UE, y más aún cuando se pretende ser un «actor

---

(7) Artículo 41.2: «Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la Defensa, del presupuesto de la Unión, y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa...».

(8) Artículo 30 relativo a la Administración por Athena de las contribuciones financieras de terceros: «De conformidad con las disposiciones pertinentes del marco jurídico de la operación y una vez que el Comité Político y de Seguridad haya tomado la decisión de aceptar la ejecución o gestión de un proyecto por la operación o una contribución financiera de un tercero o de un Estado miembro a los gastos derivados de la operación, el Comité Especial podrá autorizar que la gestión administrativa de la financiación de dicho proyecto o de dicha contribución financiera se encomiende a Athena dentro de los medios y recursos existentes. *Podrá tratarse de proyectos financiados por la Unión*». Desde la revisión del Mecanismo Athena hasta el momento, la Unión no ha permitido la implementación de lo indicado en la frase subrayada del artículo 30. Por tanto, desde la revisión del Mecanismo Athena en 2015 no se ha financiado a través del presupuesto de la Unión ningún proyecto en el marco de una operación o misión militar. (La frase indicada se incluyó en la última revisión del Mecanismo por expreso deseo de los países miembros, a pesar de las reticencias de la Comisión).

relevante» en el ámbito de la industria de Defensa. Por supuesto es mejor que nada, y es una iniciativa apreciable viniendo de donde venimos; pero para dar una imagen realmente convincente, la UE podría adherirse «institucionalmente» al primer compromiso (9) de los veinte asociados al artículo 2 del protocolo 10 relativo a la PESCO, incrementando progresivamente su contribución a dicha iniciativa.

De igual modo, con la simple autoaplicación de una contribución «institucional» del 2 por 100 del PIB (10) para gastos de la Defensa europea —siguiendo la línea del porcentaje de PIB demandado por la OTAN en gastos de Defensa—, la UE casi triplicaría la cantidad actualmente ofrecida para financiar el EDF. Resumiendo: quizás la UE es la primera que, en relación con las exigencias de financiación, debería predicar con el ejemplo.

En términos de comparativa y con el único objeto de dimensionar la contribución de la UE a la investigación y desarrollo en temas de Defensa, se exponen algunos datos sobre las cifras anteriormente indicadas:

- Lockheed Martin y Textron (por ejemplo) invierten más anualmente en investigación y desarrollo de lo que la UE proyecta aportar institucionalmente de sus presupuestos (11) a partir del año 2021.
- Los créditos dedicados por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 2017 para investigación y desarrollo en el ámbito de Defensa están en torno a los 47.000 millones de dólares (12) frente a los 1.500 millones de euros que propone la Comisión. Tampoco hay comparación entre lo que dedican en I + D el conjunto de las empresas americanas relacionadas con la Defensa con las inversiones por el mismo concepto de las europeas.

---

(9) El compromiso 1 indicado aspira a «aumentar regularmente los presupuestos de Defensa en términos reales para alcanzar los objetivos acordados». Evidentemente la UE no tiene presupuesto de Defensa, pero sí podría incrementar regularmente el dedicado al European Defence Fund «en términos reales para alcanzar los objetivos acordados». Para más información sobre los veinte compromisos suscritos por los 25 países PESCO, ver el siguiente documento: [www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf).

(10) Considerando el presupuesto de la UE en torno a 170.000 millones de euros, una contribución del 2 por 100 dedicado a financiación de la Defensa en la UE supondría la aportación de 3.400 millones de euros, casi tres veces la propuesta actual de la Comisión; 1.500 millones tan solo representan el 0,88 por 100 del presupuesto.

(11) <http://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard18.html>. Sobre los informes presentados en esta página llama la atención que en el *ranking* de las 2.500 empresas *top* en investigación y desarrollo se engloben en compañías de Defensa en un mismo paquete denominado Aerospace & Defense, dejando fuera de esta categoría a empresas de la importancia de Raytheon o Northrop Grumman (entre otras) que son categorizadas fuera del ámbito de la Defensa.

(12) [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ap\\_18\\_research-fy2019.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ap_18_research-fy2019.pdf). Es necesario indicar que de los 49.000 millones de dólares dedicados a R & D, 47.000 se orientan a sistemas de armas bajo el epígrafe RDT & E (*Research, Development, Test & Evaluation*).

- De los aún 28 países miembros de la UE, solamente cuatro representan el 71 por 100 del gasto en Defensa en Europa. En relación con el Desarrollo Industrial de la Defensa Europea, *¿cui prodest?*
- La gran mayoría de los países europeos sigue aún por debajo del 2 por 100 de gasto en Defensa con respecto al PIB. Europa en conjunto está en el 1,3 por 100. Cifras insuficientes si se quiere pasar del I + D a la producción y adquisición europea de sistemas de armas autóctonos.

## Conclusiones

La senda iniciada con el EDF es un gran pequeño paso. La UE tiene que multiplicar el esfuerzo y debe además ser un ejemplo, e ir, si no por delante, al menos a la par de lo que ella misma demanda en cuanto a inversiones en Defensa de los países miembros, implicándose no solo de manera «institucional», sino también «integral».

- En lo «institucional»: valorando realizar mayores contribuciones al ámbito de la Defensa por la vía del presupuesto UE; potenciando las instituciones europeas relacionadas con la Seguridad y la Defensa, tanto en su estructura como en su interacción con otras, y adaptando progresivamente el tratamiento que la actual legislación comunitaria da a los temas relativos a la Defensa.
- En lo «integral»: comprometiéndose no solo a impulsar aspectos relativos a la industria europea de armamento, sino también a aquellos vinculados a las operaciones militares.

