

68/2015

26 de junio de 2015

*Antonio Fonfría Mesa\**

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA  
Y LA COLABORACIÓN INDUSTRIAL  
EN DEFENSA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA Y LA COLABORACIÓN INDUSTRIAL EN DEFENSA

### Resumen:

La EDA juega un importante papel como dinamizadora de las actividades de colaboración en materia de defensa entre los países europeos. No obstante, su reducido tamaño y recursos muestran que dicho papel es muy limitado y posiblemente insuficiente para el conjunto de la UE. A partir de algunos datos publicados por la EDA, se ha tratado de aproximar algunas características clave sobre la colaboración en defensa y sus limitaciones.

### *Abstract:*

*The EDA plays an important role in stimulating the activities of cooperation in defense between European countries. However, its small size and resources show that this role is very limited and potentially insufficient for the whole EU. From some data published by the EDA, it has tried to bring some key features and some limitations on cooperation in defense developments.*

### Palabras clave:

EDA, colaboración en defensa, industria, tecnología.

### *Keywords:*

*EDA, collaboration in defence, industry, technology.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN

El papel que juega la Agencia Europea de Defensa (EDA) desde su creación en el impulso de la actividad de colaboración entre países y empresas para dotar a la UE de capacidades militares necesarias para su defensa, se encuentra fuera de debate. Hasta el momento no se ha planteado un análisis profundo sobre la eficiencia de la EDA con relación a su actividad. De hecho, la información accesible existente no permite dicho estudio.

En estas páginas se trata de realizar una aproximación a la capacidad y evolución que se observa en este ámbito a partir del último informe de la EDA (2014) y de los datos que publica sobre colaboración. Así en el siguiente apartado se revisan los aspectos más relevantes del último Informe Anual, al cual sigue un tercer punto que se centra en el análisis de la colaboración desde la perspectiva de su evolución y algunos argumentos sobre las limitaciones que se encuentran. El texto finaliza con unas conclusiones.

## LÍNEAS GENERALES DEL INFORME ANUAL DE 2014

La continuidad es posiblemente, la característica más destacada del Informe de este año con relación al de años anteriores. Esa continuidad se basa en dos factores. Por un lado, los programas de capacidades clave suelen extenderse en el tiempo durante varios períodos, lo cual implica que se realice un seguimiento de los mismos y que aparezcan reflejados en diversos Informes Anuales. Por otro, el efecto acumulativo del desarrollo de los programas a través del tiempo implica que éstos comiencen a generar efectos de ampliación del número de países que se incorporan a los mismos, y en general, de impulso a su crecimiento y a las actividades desarrolladas a su alrededor, entre otros, que se capitalizan por parte de la EDA en períodos sucesivos.

En este sentido, es posible resumir algunos de los programas que se vienen realizando durante los últimos años de manera que se pueda concretar la continuidad de los mismos – Cuadro 1-. Esto permite además, conocer las prioridades que se marcan desde la EDA, así como la importancia relativa entre los distintos programas.

Del conjunto de los 17 programas considerados en el cuadro 1, seis de ellos se mantienen en los Informes durante los tres años señalados: air-to-air refuelling, maritime surveillance, counter-IED, european air transport fleet, helicopter availability y SESAR. Éstos pueden considerarse el núcleo de la actividad de medio y largo plazo de la Agencia, lo cual marca las capacidades que los países están dispuestos a generar, compartir y mantener de manera conjunta o, al menos cooperativa.

**Cuadro 1: Presencia de los programas en los Informes Anuales de la EDA**

PROGRAMAS	2012	2013	2014
Air-to-air refuelling	X	X	X
RPAS		X	X
Satellite Communications		X	X
Cyber defence		X	X
Maritime Surveillance	X	X	X
Counter-IED	X	X	X
European air transport fleet	X	X	X
Helicopter availability	X	X	X
Multinational modular medical units	X	X	
EU TPLS Platform	X		
EU transport hub / warehouse system	X		
CBRN	X		
Standarisation		X	X
SESAR	X	X	X
Energy and environment			X
Certification			X
R&T			X

Fuente: Elaboración propia

Nota: Se mantienen los nombres en inglés para una mejor identificación de los programas.

Por otra parte, un aspecto que resulta de particular relevancia, para afrontar uno de los retos de mayor envergadura a los que se enfrenta la EDA, esto es, la cooperación entre los diversos países en el desarrollo de programas comunes, es la exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Su aplicación a algunos de los proyectos de cooperación planteados en 2014 -JDEAL, C-IED Manual Neutralisation Techniques y EU Satcom Market-, puede suponer un cierto impulso cooperativo. Sin embargo, el recorrido de esta medida fiscal ha de ser analizado con detalle, ya que supone la existencia de algunos efectos de signo contrario, entre los que cabe destacar:

- 1.- La reducción de la recaudación impositiva –en el caso que nos ocupa, de Bélgica-, situación que implica un efecto social inmediato.
- 2.- El análisis del resultado de dicha medida ha de realizarse tanto *a priori*, como *a posteriori*. De esta manera es posible conocer hasta qué punto las previsiones vinculadas al desarrollo y ahorros de IVA se compadecen con los resultados efectivamente obtenidos, de manera que socialmente el resultado sea positivo.
- 3.- El desarrollo de programas de cooperación genera un incremento de la actividad económica obviamente diferente del que se obtiene frente a la situación de desarrollo individual. Del estudio de dicha diferencia se pueden desprender parte de los efectos que la reducción de la carga fiscal pueda generar.
- 4.- Si bien la reducción fiscal suele poseer un importante efecto tanto sobre la actividad económica como generar estímulos a la inversión, se podría combinar con otro tipo de medidas vinculadas a las fuentes de financiación de los proyectos, por ejemplo estimulando los créditos blandos –a tipos de interés inferiores al de mercado-, que poseen un efecto multiplicador importante.

Un segundo aspecto que requiere especial atención por parte de la EDA es conseguir la existencia de un marco de relaciones estable que suponga un mayor estímulo a la cooperación entre países y empresas en el largo plazo. El objetivo que se persigue en este caso es múltiple. Por un lado, reducir los costes de todo tipo asociados a la colaboración internacional, particularmente los costes de transacción, que suponen una importante carga en el conjunto<sup>1</sup>. En segundo lugar mejorar el rendimiento por euro asignado a defensa, para lo cual es condición necesaria un marco que incremente la eficiencia en las formas de trabajo, repartos –*juste retour*-, evitar las duplicidades de capacidades, etc. En tercer lugar es una manera de reorganizar la industria europea de defensa. En este sentido, buena parte de las resistencias de países que se encuentran en una situación de cierta debilidad –en lo que respecta a su industria de defensa con relación a la de los países que poseen unas capacidades industriales mayores-, se terminan venciendo a través del desarrollo de proyectos que concentran características superiores –o costes menores-, a las que podría desarrollar de manera autónoma cada uno de esos países.

Adicionalmente, la consideración de qué programas o sistemas pueden ser los más adecuados para el desarrollo de estas relaciones de mayor estabilidad puede considerarse la piedra angular del éxito de la colaboración. Así, la EDA plantea un listado de posibles campos en los cuales desarrollar las actividades de “*pooling demand*” que habrá de ser consensuado con los diversos países. En cualquier caso, los parámetros clave a considerar en la toma de

---

<sup>1</sup> En el caso de la UE no se dispone de análisis sobre este aspecto, sin embargo se puede consultar algunos trabajos desarrollados en los EEUU. En este sentido puede verse IDA (2013), que recoge igualmente otros factores asociados a diversos costes vinculados a la vida de programas y sistemas de armas.

decisiones deberían recoger entre otros, al menos los ahorros potenciales derivados de la colaboración en la demanda conjunta y la facilidad para conseguir acuerdos entre los estados miembros.

Con relación al primero de los factores, parece obvia la necesidad de realizar un estudio de los principales parámetros relativos a los aspectos básicos de los sistemas. Entre ellos cabría destacar la mayor o menor capacidad para consolidar la demanda existente, de forma que se alcancen economías de escala y el papel del uso dual que permite igualmente ampliar los mercados y mejorar el coste unitario. Además habría que considerar la importancia que puedan poseer los costes a lo largo del ciclo de vida del producto o su grado de estandarización.

Por lo que se refiere al segundo de los factores, la experiencia de los países en el desarrollo de este tipo de colaboración puede ayudar a su impulso o limitarlo. Junto a ello, el número de países participantes ejerce igualmente un papel de modulador de los costes – particularmente de los de transacción y de los costes de producción unitarios-, al igual que una clara definición de la necesidad a cubrir por parte del sistema y los requerimientos técnicos que lo deben soportar.

## LA COLABORACIÓN EUROPEA EN LA ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE DEFENSA

La EDA se configura como una institución orientada hacia la mejora y el impulso de la colaboración en materia industrial de defensa entre los estados miembros<sup>2</sup>. En realidad, la EDA trasciende lo que tradicionalmente se concibe como una agencia especializada en armamento, buscando capacidades –concepto más amplio-, y su desarrollo conjunto por los países miembros. Los proyectos en los que participan varios países suelen caracterizarse por poseer un elevado nivel tecnológico, buscar la explotación de sinergias y economías de escala y, en el plano operativo, dotar de nuevos sistemas a los países en función de los requerimientos estimados y de las amenazas. No obstante, también padecen de elevados costes y retrasos en los plazos de entrega y ejecución<sup>3</sup>, lo cual supone una importante desventaja que tiene que ver con los comportamientos que, a nivel nacional, se observan en este ámbito.

Una cuestión que cabe realizarse es hasta qué punto la EDA está cumpliendo el propósito para el cual se creó en 2004, es decir, cuál es el estímulo a la colaboración que genera, qué evolución de la misma se ha venido observando entre los estados miembros y dónde se

---

<sup>2</sup> Para comprender en toda su extensión el papel que desempeña la EDA, así como para ponderar los problemas de que adolece, puede consultarse Ministerio de Defensa (2010).

<sup>3</sup> Véase Barrasa (2010).

encuentran las fortalezas y debilidades que se pueden aprovechar y mejorar. No es sencillo responder a esta cuestión con la información limitada que se posee, pero se tratará de realizar una aproximación, siquiera burda. ¿Qué motivos llevan a plantear esta pregunta? Quizá uno de los factores que retrasa la toma de decisiones en numerosas instituciones – incluidas las empresas-, es la falta de análisis externo a cerca del *performance* que se consigue, del nivel de adecuación entre los recursos y los resultados, de las posibilidades de cambio para vincular de manera adecuada estrategias y objetivos. En definitiva, de un análisis independiente de la institución que pueda aportar perspectivas nuevas o aflorar aspectos que requieran de una cierta atención.

Una primera aproximación sería la que relaciona el presupuesto de la EDA con el portfolio de proyectos que desarrolla. Así, desde 2012 hasta 2014, el presupuesto de la Agencia se ha mantenido en los 33,53 millones de €, sin embargo, el conjunto de los proyectos desarrollados ha ido creciendo, de los 33 a los 87 millones de €. Esto significa que en 2012 por cada € asignado como presupuesto a la EDA, se obtenía otro € de proyectos de colaboración entre los estados miembros. Sin embargo, en 2014, último dato disponible, esta ratio pasa a ser superior a 2,8 €, lo cual indica una evolución positiva de la relación proyecto-presupuesto, es decir una tendencia mayor a la movilización de recursos de inversión en colaboración.

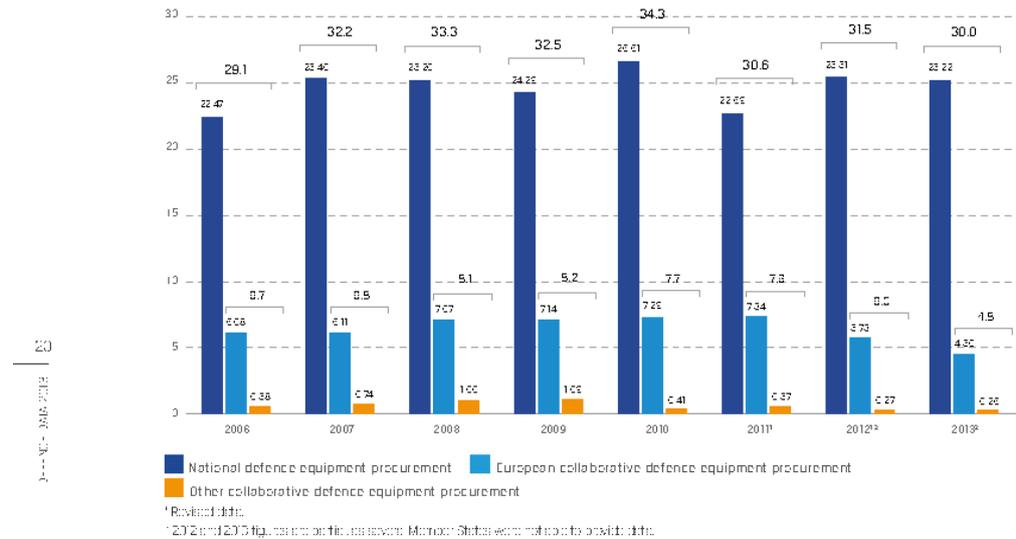
La cuantía expuesta ha de relacionarse con el conjunto de las adquisiciones de equipos de defensa que realizan los países europeos entre sí. De esta manera se puede aproximar la relevancia cuantitativa que suponen las cifras analizadas en el conjunto. Desde esta perspectiva, y continuando con los datos de los años señalados anteriormente, el volumen económico de la colaboración realizada a través del al EDA en 2012 con relación al total de colaboración realizada entre los países europeos, no deja de ser anecdótico. Así, mientras a través de la EDA se anotan los mencionados 87 millones de €, el conjunto de la colaboración asciende a 5,7 miles de millones de € en 2013, último año con información –véase gráfico 1-. No obstante, la tendencia global es hacia la reducción, como puede apreciarse en el gráfico, justo al contrario de lo que muestra la EDA.

Gráfico 1.- Colaboración europea



VI. EUROPEAN COLLABORATION

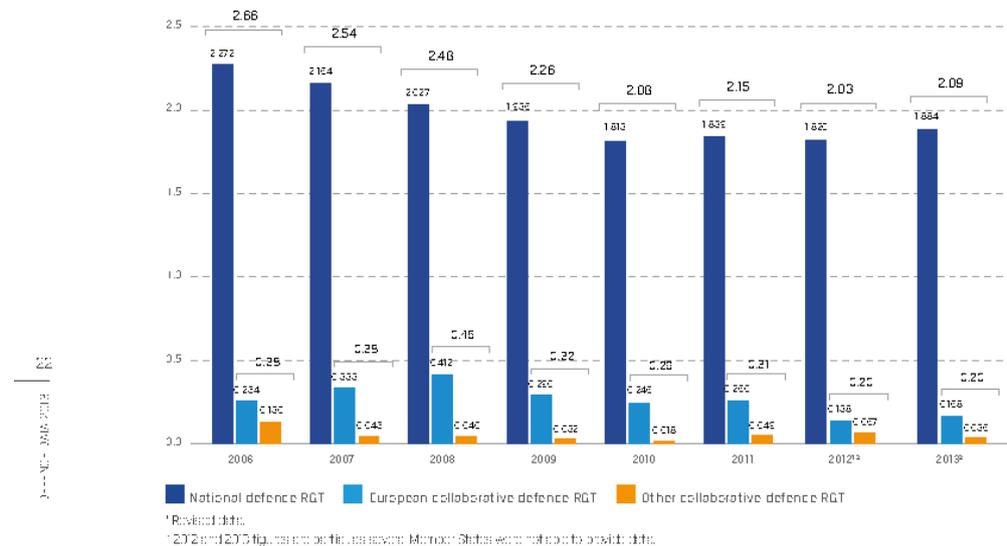
6.1. National and collaborative defence equipment procurement (billion EUR)



A raíz de este aspecto, cabe preguntarse sobre el papel real de la Agencia. Por una parte, como dinamizadora de la colaboración entre países su papel es extremadamente limitado, tal y como muestran las cifras. En segundo lugar, la creación de la EDA tenía como objetivo la constitución de un centro que apoyase la planificación de capacidades y tecnologías avanzadas orientadas a crear una industria de la defensa europea capaz de desarrollar dichas tecnologías a través de programas de cooperación. Desde este punto de vista, dos son las cuestiones a considerar. La primera de ellas se refiere al impulso de las actividades relacionadas con la I+D y la I+T en colaboración que se hayan podido desarrollar en el contexto europeo. Pues bien, tanto en términos absolutos como relativos, la reducción de la colaboración en investigación y tecnología (I+T) es muy relevante.

En el año 2008 se realizaba más del 16% de la I+T total –nacional, europea y no europea-, de manera colaborativa entre los países miembros, mientras que en el año 2013 ese porcentaje se ha situado en el 8%, es decir, la mitad –gráfico 2-.

## Gráfico 2.- Colaboración en Investigación y Tecnología

6.3. National and collaborative defence R&T  
(billion EUR)

Desde este prisma no parece que los resultados sean muy halagüeños. No obstante, podría ser que esta situación sea el resultado de la crisis económica, que ha implicado una desaceleración del conjunto de las actividades de colaboración incluyendo las de marco europeo, al reducirse el conjunto de las inversiones que podrían utilizar la colaboración en I+T como punto de arranque.

La segunda de las cuestiones a considerar tiene que ver con la propia creación de una industria europea de defensa. Éste es uno de los objetivos de la EDA. Sin embargo, son tantos los aspectos que frenan su posible formación, como las ventajas económicas que podría reportar<sup>4</sup>. Los problemas de seguridad en la oferta, los vinculados con la posición de cada país en el entramado industrial internacional y europeo, el tamaño y capacidades industriales relativos, la posibilidad real de expulsión del mercado de empresas de países en los que las PYME sean una parte sustancial del tejido industrial, por parte de los grandes conglomerados industriales, y un amplio abanico de problemas de soberanía y seguridad nacional, conducen a una posición ecléctica con relación a este tema.

<sup>4</sup> Algunos de los aspectos de debate relativos a los problemas de la conformación de una industria europea de defensa se pueden consultar en Masson et al. (2013).

En esta situación la consecución de un proceso de consolidación industrial y de creación de una industria europea de defensa, se antoja complejo. Las reticencias por parte de los distintos actores son elevadas, sin embargo, las ganancias de eficiencia pueden ser igualmente sustanciales, incluso la supervivencia del sector frente a otros ya asentados como el de los EEUU y algunos emergentes –China, Brasil, Corea del Sur,...-, puede requerir un proceso de consolidación sustancial.

Adicionalmente, los problemas de índole interna hacen compleja la colaboración basada en pilares como la norma del justo retorno, el reparto proporcional de participación en proyectos con relación a las adquisiciones planificadas o incluso la utilización de los mismos para llevar a cabo políticas de empleo, de reestructuración de ciertas ramas industriales de determinado país o cierto diseño de mejoras regionales, ponen en peligro la colaboración. Cuando además, esta colaboración comienza por los aspectos más complejos vinculados a la investigación, el desarrollo, la tecnología, la innovación, el diseño, etc. el efecto puede ser aún más relevante.

De forma más concreta, las decisiones tomadas al principio del proceso de colaboración vierten sus efectos aguas abajo. Así, la propia decisión de cuántos países colaboran, cuál debe de ser el alcance y profundidad de las actividades tecnológicas que se encuentran detrás de la actividad que se diseña, qué tipo de resultado se espera y quién se beneficia más intensamente del mismo, etc. son factores de la mayor importancia que han de ser tomados muy en consideración previamente a cualquier toma de decisión.

Los problemas descritos imponen ciertas rigideces a las actividades de colaboración que promueve la EDA. Estas limitaciones implican que el volumen de la colaboración se encuentre alejado de los puntos de referencia –*benchmarks*-, marcados por la propia Agencia en 2007 al considerar cuatro objetivos básicos a alcanzar:

- 1.- La adquisición de equipos, incluida la I+D / I+T, deben suponer el 20% del gasto total en defensa.
- 2.- La adquisición de equipos a través de la colaboración europea sea el 35% del gasto total en equipos.
- 3.- El gasto en I+T suponga el 2% del gasto en defensa total.
- 4.- La colaboración europea en I+T de defensa sea el 20% del total del gasto en I+T de defensa.

No obstante estos planteamientos, que no dejan de ser marcas sin una racionalidad clara, si es necesario destacar que la posibilidad de que se alcancen no se encuentra más que en los deseos y posibilidades de los países. Esto es así debido a que los resultados se refieren al

conjunto, es decir, se toman de forma agregada, sin considerar individualmente cada país. En segundo lugar y, en este caso en términos particulares, la búsqueda de esas marcas individualmente es voluntaria, de forma que los estados miembros pueden no perseguirlas. Y, por último, no se ha planteado un período temporal sobre el cual trabajar para conseguir los objetivos, lo cual resta credibilidad a los mismos.

Pues bien, analizando los cuatro factores planteados los resultados apuntan, con relación al primero de ellos, que ya se alcanzaba incluso antes de su planteamiento en 2007, lo cual muestra la inexistencia de esfuerzo y por lo tanto no otorga valor al planteamiento. En relación a la segunda de las marcas -35% del gasto en equipos a través de la colaboración-, la situación es claramente contraria a lo esperado. Si en 2007 esa ratio suponía el 18,9%, en 2013 se había contraído hasta el 15%. La relevancia de este resultado tiene que ver con el grado de protección que los países tienen con relación a sus respectivas industrias de defensa. Así en períodos de crisis tienden a elevar la adquisición a empresas nacionales frente a las foráneas, a fin de preservar niveles de facturación y empleo.

Con relación al tercero de los planteamientos, el gasto en I+T se ha movido del 1,24% al 1,12% entre 2007 y 2013. La reducción –más allá del efecto crisis que se invoca para la explicación de la caída de casi cualquier variable económica-, tiene que ver con un efecto de arrastre que se mueve desde las nuevas inversiones generadoras de investigación que se han paralizado en estos años, hacia la creación de tecnologías sustitutivas de las actuales. Por último, la colaboración en I+T se encuentra alejada del 20% planteado siendo su evolución claramente negativa, ya que entre 2007 y 2013 se ha reducido en más de un 38%, al pasar del 13,1% al 8%.

En definitiva, más allá del voluntarismo, estos indicadores no parece que posean dos de las características que cabe exigir en estos casos: una prescripción temporal clara que presione su consecución y un mínimo nivel de exigencia a los países para que los alcancen. Sin estos dos ingredientes y sin una clara explicación de los motivos que conducen a elegir esos umbrales y no otros, la utilidad parece muy limitada.

## CONCLUSIONES

La EDA nació con el objetivo de estimular la colaboración tecnológica entre los países a fin de conseguir las capacidades militares necesarias para afrontar la seguridad y defensa europeas. Su papel, creciente en el tiempo es aún muy limitado y supone una mínima parte de las actuaciones que se dan en la realidad industrial del sector de la defensa.

Si bien la colaboración posee diferentes virtudes y provee de ventajas económicas a los participantes, también es cierto que implica costes importantes de transacción, tanto mayores cuanto más elevado es el número de participantes y más complejo el tipo de producto o sistema, que se desarrolla. Los inconvenientes suelen jugar un papel relevante tanto por sus implicaciones industriales, como por aquellas relativas a la política de los países en diferentes ámbitos. En realidad no es un problema que tenga fácil solución, ya que las divergencias suelen ser amplias.

Por último, y con relación a los objetivos marcados en el ámbito de la colaboración en los desarrollos de defensa por parte de la EDA, hay que subrayar la ausencia de algún tipo de objetivo cuantitativo claramente definido y en el que estén involucrados de manera seria los distintos países. El voluntarismo es aquí la palabra clave. La falta de un compromiso real arroja ciertas dudas acerca de la consecución de los puntos de referencia marcados hace algunos años que, adolecen además, de una explicación clara sobre su elección.

i

*Antonio Fonfría Mesa\**  
*Universidad Complutense de Madrid*

**BIBLIOGRAFÍA**

Barrasa, J. I. (2010) "Cooperation in armaments", en *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Ministerio de Defensa. Madrid. Pp. 125-172.

European Defence Agency (varios años) *Annual Report*. Bruselas.

IDA (2013) "Acquisition. Part 1: Starting Viable Programs". *Research Notes*, Fall. Virginia, EEUU.

Masson, H. (ed.), Fonfría, A., Marrone, A., Mikkola, H. y Terlikowski, M. (2013) "Security of Supply Challenges and European Defence Technological and Industrial Base: Debates & Dilemmas (II)". Note, nº 26/13. *Foundation pour la Recherche Stratégique*. París.

Ministerio de Defensa (2010) *European Defence Agency: Past, Present & Future*. Madrid.

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.