



El Planeamiento de Defensa Nacional en la Europa de la Defensa

Resumen:

La Europa de la Defensa está tomando impulso con el planeamiento de desarrollo de capacidades y con iniciativas como los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente y el Fondo Europeo de Defensa. Estas herramientas tratan de fortalecer la autonomía estratégica en defensa mediante el fortalecimiento de la base tecnológica industrial de defensa para hacerla más creíble y eficiente.

Siendo la defensa un ámbito de actuación en la que los Estados miembros mantienen su soberanía, España participa en el planeamiento de capacidades de la UE y de la OTAN. La participación en la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE es una línea maestra de la política de defensa, que implica la participación y la integración de las herramientas mencionadas dentro del planeamiento de la defensa nacional, desde la concepción de la estrategia hasta la adquisición de los recursos materiales necesarios.

El análisis de la integración de estos mecanismos europeos en el planeamiento nacional es de interés para entender cómo los beneficios que aportan sirven de motor para potenciar la industria y las capacidades de defensa nacionales dentro de la Europa de la defensa.

Palabras clave:

CDP, PESCO, EDF, iniciativas europeas de defensa, planeamiento de capacidades.

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

National Defence Planning in Europe

Abstract:

Defence in Europe is gaining momentum with the Capability Development Plan and the defence initiatives such as the Permanent Structured Cooperation projects and the European Defence Fund.

These initiatives are aimed to strengthen the strategic autonomy in defence by enhancing the Defence Technological and Industrial Base to make the European Defence more credible and efficient.

Although Defence is an area in which Member States maintain their sovereignty, Spain participates in the capability planning processes of EU and NATO. Active participation in the Common Security and Defence Policy is a mainstay of defence policy. This involves an active participation and integration of the European Defence Initiatives in the national defence planning from the conception of the strategy to the acquisition of the necessary resources.

The analysis of the integration model of these European mechanisms within the national planning is of interest to understand how the benefits they provide serve as a booster for the national defence industry and capabilities in Europe.

Keywords:

CDP, PESCO, EDF, European defence initiatives, capability planning.

Cómo citar este documento:

RAMOS-YZQUIERDO, Alfredo. *El Planeamiento de la Defensa Nacional en la Europa de la Defensa*. Documento de Opinión IEEE 111/2022.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO111_2022_ALFRAM_Europa.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

El planeamiento de defensa es un proceso cíclico que proyecta las necesidades de capacidades militares en horizontes temporales a corto, medio y largo plazo, con el fin de obtener los recursos humanos, equipos, sistemas, infraestructura y unidades necesarias que las satisfagan. La determinación de estas necesidades son fruto de las misiones que se realizan en la actualidad y de las directrices político-estratégicas que rigen la Defensa Nacional.

Las más altas directrices para la defensa se dan en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) que emite Presidencia del Gobierno. La actual DDN 2020 marca explícitamente la vocación de liderar el impulso de la Europa de la Defensa, lo que no solo significa participar en misiones y operaciones de la UE, sino aspirar a un alto grado de compromiso en la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP en inglés). Esto incluye la potenciación de las capacidades militares nacionales en consonancia con las necesidades de la UE, así como fortalecer la industria nacional como una parte del tejido industrial europeo que busca tener una mayor autonomía estratégica.

La UE creó el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) para identificar las carencias en capacidades militares que la UE necesita para llevar a cabo las misiones/operaciones en las que participa, así como otros objetivos estratégicos derivados del Tratado de la UE. El CDP, al igual que el NDPP (NATO Defense Planning Process) de la OTAN, es tenido en consideración en el Planeamiento Nacional de Defensa. Sin embargo, a diferencia de la OTAN, la UE dispone de una serie de herramientas de reciente creación para materializar estas necesidades con el objeto de incentivar la base industrial y tecnológica de defensa. Estas herramientas son: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés), y la Revisión anual Coordinada en Defensa (CARD en inglés).

Estas tres herramientas tienen en cuenta las prioridades del CDP y tienen como fin: evitar duplicidades en el mercado de defensa; aprovechar las economías de escala en la producción y el abastecimiento; y fortalecer la base tecnológica e industrial de defensa con el fin de alcanzar una mayor autonomía estratégica.

Por un lado, la PESCO incentiva la formación de consorcios entre países para el desarrollo de proyectos colaborativos en materia de defensa. En segundo lugar, el EDF financia proyectos colaborativos de investigación y desarrollo de empresas europeas y,

por último, la CARD sirve de sistema de control, señalando los resultados de la participación de los Estados miembros (EEMM) con respecto a las iniciativas europeas de defensa (IED).

Cómo se integran el CDP y las iniciativas europeas de defensa en el planeamiento de defensa nacional y hasta qué punto determina la política de defensa y, sobre todo, si existe una cesión de soberanía en el planeamiento de defensa son preguntas que podemos plantearnos. Para contestarlas, es importante entender los procesos que se llevan a cabo a nivel nacional y en la UE en tres partes diferenciadas: la definición de las estrategias que los guían; la determinación de las carencias de capacidades y por último, la adquisición de los medios para materializarlas. Entendiendo las coherencias que existen en estas tres partes, y comprendiendo que obedecen a un modelo de integración diferenciada¹ veremos que, lejos de invadir competencias, los compromisos que se adquieren voluntariamente son laxos y los beneficios notables.

La estrategia

Cualquier planeamiento de capacidades militares comienza con una primera fase de nivel estratégico. Esta busca delinear las amenazas, riesgos y desafíos existentes, para poder trazar unas líneas de acción desde el nivel político-estratégico que conduzcan a la obtención de capacidades militares. Por tanto, si queremos examinar el grado de integración del CDP y las iniciativas europeas en el planeamiento de defensa nacional, primero debemos determinar la coherencia del punto de partida estratégico, que dispara todo el proceso de planeamiento. Ya que la defensa es un componente de la seguridad nacional, parece obligado comprobar si la *Estrategia de Seguridad Nacional*² guarda coherencia con las estrategias de seguridad de la UE: la *Brújula Estratégica de la UE*.

Es un hecho que nuestra Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2021 se autocalifica como una «proyección de la estrategia europea». Así, la alineación de las dos estrategias se plasma en la práctica cuando verificamos que todas las misiones y operaciones de

¹ La UE sigue oficialmente el modelo de integración diferenciada en el cual prima la voluntariedad sobre la exclusión. En él los Estados se adhieren a convenios y tratados de una forma flexible para adaptarse a las necesidades de cada Estado. Se trata de primar el desbloqueo y favorecer una cada vez mayor voluntariedad para participar en cada vez más áreas.

² Es importante señalar que, aunque la *Estrategia de Seguridad Nacional* no es un documento hito del Planeamiento de Defensa Nacional, guarda inevitablemente relación con ella, pues la defensa es un componente de la seguridad nacional, junto con la seguridad pública y la acción exterior (Ley 36/2015 de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional).

España en África se hacen bajo amparo de la UE³. La recién publicada *Brújula* refleja una inclinación —justificada— a dar peso a los acontecimientos que ocurren en el Este de Europa. Sin embargo, no olvida el eje Sur y Oriente Medio, donde España realiza misiones de gestión de crisis pues la inestabilidad provoca un efecto «cascada» sobre otros fenómenos —como la migración, el terrorismo, tráfico de personas, etc.— que tienen fuerte impacto en la seguridad.

España solo puede hacerse presente en este mundo competitivo desde un enfoque multilateral, y es por ello por lo que la DDN afronta las amenazas compartidas a través de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa (OISD). Si bien la OTAN sigue siendo el pilar de la defensa colectiva, materializado actualmente en el Este, donde se desarrollan operaciones y misiones que tienen más que ver con esa defensa colectiva, España apuesta también por una participación equilibrada en operaciones de la UE —principalmente en el flanco Sur en misiones de gestión de crisis.

Pese a este declarado equilibrio, y al mayor peso que están tomando las operaciones de la OTAN ante la guerra de Ucrania, la DDN establece explícitamente una preferencia de actuación fuera de nuestras fronteras dentro de las misiones y operaciones de la UE, donde la CSDP es el eje principal de su actuación exterior para promover la paz y la estabilidad en nuestro entorno⁴. En consecuencia, parece lógico que el CDP, que está encaminado a satisfacer carencias de la UE en el contexto estratégico descrito, satisfaga parte del planeamiento de defensa nacional para afrontar las misiones de gestión de crisis en las que la UE se centra.

La determinación de necesidades

Una de las líneas de actuación de la política de defensa es afrontar los desafíos en el exterior de forma multilateral, sin embargo, ello no quiere decir que una actuación en el exterior este siempre ligada a las OISD. La Directiva de Política de Defensa (DPD), además de orientarse al desarrollo de capacidades en línea con el CDP, se hace eco de la necesidad de hacer frente a amenazas no compartidas. Esto implica que el planeamiento de defensa nacional se oriente fundamentalmente con base en criterios

³ Consultar: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/

⁴ *Directiva de Defensa Nacional 2020*, firmada por el presidente del Gobierno el 11 de junio de 2020. Accedido: 12 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

puramente nacionales que determina el JEMAD en la Directiva de Planeamiento Militar (DPM), que se alinearán, en la medida de lo posible, con las necesidades de las OISD.

Por tanto, establecidas las directrices político-estratégicas que guían la política de defensa, el planeamiento de defensa determina las capacidades militares necesarias para la estrategia propuesta desde un punto de vista nacional, que son determinadas por el JEMAD en lo que se denomina Planeamiento de Fuerza —mediante un documento llamado *Objetivo de Capacidades Militares* (OCM). Este trata de determinar qué carencias de capacidades militares existen para orientar el planeamiento de recursos en horizontes temporales a corto, medio y largo plazo.

Sin embargo, de forma paralela —aunque no temporalmente— la UE y la OTAN también realizan un planeamiento de capacidades encaminado a determinar sus carencias. La pertenencia de España a los dos clubes nos compromete con ambas. En el caso de la UE, por la adhesión voluntaria de España a la PESCO, el Estado se compromete a ayudar a subsanar las carencias de capacidades militares detectadas en el CDP⁵. Sin embargo, y aunque la PESCO constituya un marco jurídico vinculante⁶, no se debe pensar que sus compromisos constituyan una cesión de soberanía, ni que comprometan decisiones nacionales en materia de defensa. El fin del CDP es servir de referencia a los planeamientos de defensa nacionales para que sean coherentes entre sí, y servir de guía para las IED en cuanto a la constitución de proyectos y asignación de fondos. La vocación del CDP no es absorber ni integrarse en los planeamientos nacionales; sus compromisos deben entenderse en el marco de un modelo no excluyente de integración diferenciada.

Este modelo se adapta a las distintas necesidades de los Estados, primando el desbloqueo y la participación voluntaria, y evitando imposiciones excesivas⁷.

⁵ *Decisión 2017/2315 del Consejo*, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes. 2017. [En línea]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/2017/331/L00057-00077.pdf>

⁶ *Ibid.*

⁷ DURAND, Pascal. «Informe para el Parlamento Europeo sobre la integración diferenciada (2018/2093(INI))», Parlamento Europeo, A8-0402/2018, 2018. [En línea]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0402_ES.html

El CDP en el planeamiento nacional

El planeamiento del CDP comienza con el denominado «Mecanismo de Desarrollo de Capacidades» (CDM en inglés). Teniendo en cuenta las capacidades identificadas como necesarias (catálogo de requerimientos) para cumplir con cinco escenarios teóricos de actuación⁸, y las capacidades que los EEMM pueden aportar (catálogo de fuerza), el CDM elabora el llamado *Catálogo de Progreso*, que son las carencias que existen en capacidades. Dentro de este catálogo, el CDM señala las que son consideradas más importantes (*High Impact Capability Goals* - HICG). Este proceso —que se inicia cada dos años— se realiza en coordinación con la OTAN, por lo que podemos decir que el resultado es coherente con el NDPP.

Las capacidades resultantes del CDM alimentan uno de los cuatro capítulos (*strands*) del CDP, el denominado *strand* «A». Por otra parte, el *strand* «B» se compone de las necesidades identificadas a largo plazo hasta el 2035; el «C» identifica las oportunidades de cooperación entre los EEMM; y el *strand* «D» complementa al «A» con una evaluación de las lecciones aprendidas obtenidas en misiones y operaciones militares CSDP.

Aunque pueda parecer lo contrario, el CDP no es un plan cíclico como el planeamiento de defensa nacional, y su producto tiene una taxonomía diferente del Objetivo de Capacidades Militares (OCM). El CDP está enfocado a identificar áreas de capacidad en las que existen carencias, y en las que los EEMM podrían realizar proyectos industriales colaborativos. Sin embargo, el CDM, sí tiene la misma taxonomía que el OCM del planeamiento nacional —y que el NDPP— y por lo tanto podrían compararse. Ambos son, en resumidas cuentas, un listado priorizado de necesidades de capacidades, que incluso comparten los mismos códigos y áreas de capacidad.

⁸ Estos escenarios son: imposición de la paz (*Peace enforcement*), prevención de conflictos, estabilización y apoyo a construcción de capacidades, operaciones de ayuda humanitaria, y operaciones de rescate y evacuación. Fiott, D. *EU defence capability development*. 2018, p. 8, doi: 10.2815/97609. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/eu-defence-capability-development-%E2%80%93-plans-priorities-projects>

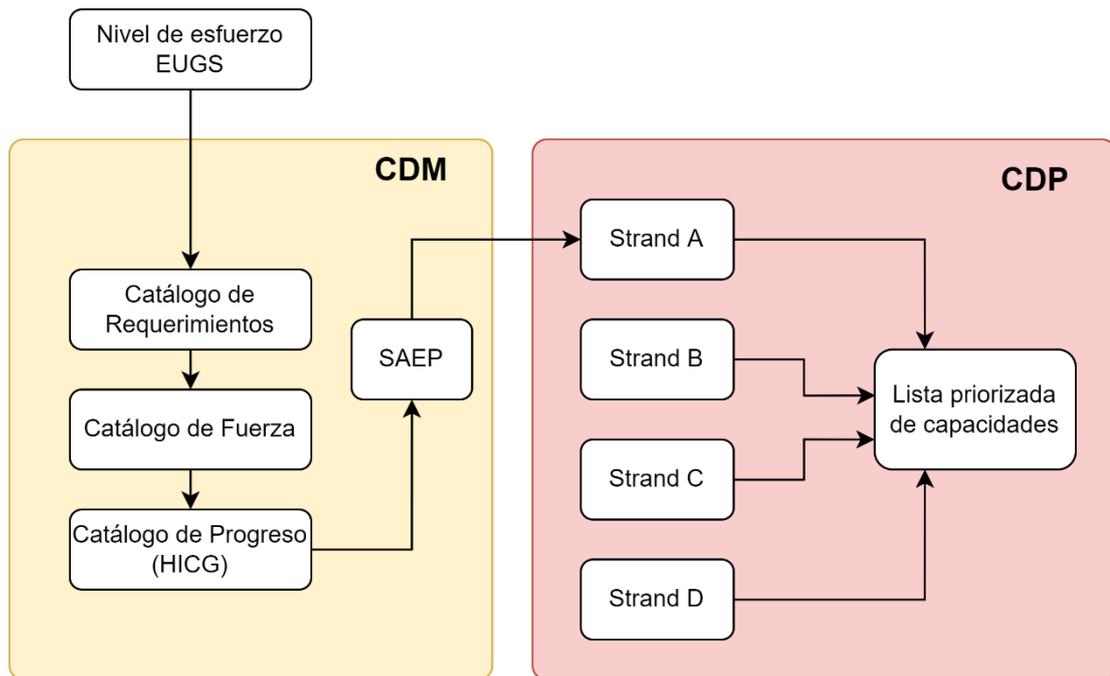


Ilustración 1. Proceso de desarrollo de capacidades de la UE (elaboración propia; fuente: Daniel Fiott)

En línea con todo lo anterior, se puede afirmar que España es un socio comprometido con la PESCO, lo que se refleja en los documentos que guían el planeamiento de defensa. La directriz n.º 3 de la DPD establece que España contribuirá con los objetivos del CDP⁹. Esto se tiene en cuenta durante el planeamiento de fuerza al asignar una mayor prioridad a aquellas capacidades que están contempladas en el HICG del CDM. Al ser el CDM un proceso que se repite cada dos años, el OCM refleja los cambios con la misma periodicidad. No existe una integración a nivel procedimental ni existe dependencia de uno respecto a otro.

Por otro lado, al existir coherencia en las estrategias europea y nacional, el asignar mayor prioridad a capacidades contempladas en el HICG no supone ninguna incongruencia.

De la lista a la cesta

Una vez establecidas las necesidades, el planeamiento de recursos —cuyo responsable dentro del planeamiento de defensa es el secretario de Estado de Defensa— trata de

⁹ Directiva de Política de Defensa 2020, firmada por la ministra de Defensa el 4 de junio de 2020. *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa* n.º 159, de 6 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>

buscar los medios materiales y financieros para obtener las capacidades señaladas en el planeamiento militar.

Partiendo del OCM, se actualiza el planeamiento a largo plazo y la programación a medio plazo, cuyo instrumento básico es el Objetivo de Recursos Materiales (ORM), que no deja de ser la priorización de componentes necesarios para dar solución a las necesidades de capacidades listadas en el OCM. A modo de ejemplo —y sin que sea un caso real—, si una capacidad fuera proporcionar «defensa aérea local», el ORM podría incluir no solo el sistema de misiles, sino también infraestructuras CIS, instalaciones, u otras unidades auxiliares necesarias para obtener esa capacidad.

Estos distintos componentes del ORM se agrupan y priorizan según qué peso específico tienen al proporcionar la capacidad y cómo contribuyen al OCM. Sin embargo, en la decisión final, también se tiene en cuenta criterios y condicionantes tecnológicos e industriales para «maximizar la eficiencia en la obtención del componente o salvaguardar las capacidades tecnológicas e industriales estratégicas para la defensa»¹⁰. Para la obtención de estos recursos materiales, la política de defensa contempla la industria de defensa como un sector estratégico.

La DDN tiene vocación de contribuir a la CSDP fomentando la industria de defensa mediante su integración en proyectos colaborativos en el entorno europeo¹¹, dando directrices para tejer las alianzas necesarias con nuestros socios europeos que permitan mantener un alto grado de iniciativa y compromiso en proyectos colaborativos de la industria de defensa, así como participar en sus mecanismos financieros¹². Todo esto se refleja en la DPD, una de cuyas directrices es el apoyo a la industria de defensa nacional. De esta forma, teniendo en cuenta el «valor añadido de los mecanismos civiles, financieros y comerciales que puede aportar la Unión Europea»¹³, se busca el equilibrio entre el desarrollo de programas puramente nacionales y proyectos colaborativos de la UE¹⁴. La directiva se refiere a las iniciativas PESCO y EDF.

¹⁰ Instrucción 2/2011, de 27 de enero de 2011, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales. *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa* n.º 26 de 8 de febrero de 2011. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF297.pdf>

¹¹ *Directiva de Política de Defensa 2020*.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

El compromiso vinculante

De estas iniciativas de defensa, la PESCO es realmente un marco jurídico, que 25 EEMM han adoptado para ahondar en la colaboración en defensa. Sus compromisos son vinculantes, y abordan numerosos aspectos como son el aumento de los presupuestos de defensa, aspectos operativos como el alistamiento de los *EU Battlegroups*, etc.

Una de sus características principales es la formación de proyectos colaborativos entre países, que buscan lograr una mayor eficiencia en el gasto de defensa, evitar duplicidades en capacidades entre los EEMM, y cubrir las carencias de capacidades de la UE detectadas en el CDP. Estos proyectos permiten aprovechar las economías de escala, y ofrecen a las empresas visibilidad internacional y mercados.

Sí, existe un compromiso vinculante de participar en los proyectos PESCO, pero como ya se apuntó antes, el mecanismo sigue un modelo de integración diferenciada que da flexibilidad a los Estados en su cumplimiento. Realmente la *Decisión 2017/2315* no marca esfuerzos mínimos fácilmente medibles. La gran parte de los compromisos se refieren a la obligatoriedad que tienen los EEMM de informar sobre las acciones llevadas a cabo en cada compromiso, pero no expresa qué objetivos hay que alcanzar. Salvo la obligatoriedad de participar en al menos un proyecto PESCO —algo que se cumple sobradamente—, no existe ningún nivel de inversión, ni ninguna otra meta expresada en términos cualitativos o cuantitativos absolutos. Es decir, hay una vinculación dentro de un modelo que busca la voluntariedad dentro del marco de la integración diferenciada. En este sentido, España es uno de los socios más comprometidos. De los 60 proyectos activos actualmente, lidera 4 y participa en 26. Somos el tercer país con más alta participación después de Francia e Italia.

La PESCO tiene dos niveles de gobernanza. Por una parte, el Consejo de la UE es el responsable de la gobernanza general que incluye la aprobación de proyectos, la suspensión de miembros, etc.; por otra, cada uno de los proyectos aprobados son gestionados y gobernados por los EEMM participantes, que definen y acuerdan las normas, el alcance y la modalidad de cooperación. Esto requiere que, por una parte, exista entendimiento y coordinación entre EEMM en las propuestas y que, a su vez, estas tengan coherencia con el CDP para que sean aprobadas. Es decir, el CDP no se tiene enteramente en cuenta en el Planeamiento Militar —solo se tiene en cuenta el CDM—, pero sí se tiene en cuenta en la siguiente fase de planeamiento de recursos materiales.

El motor tractor de la Europa de la Defensa

El verdadero motor tractor de las iniciativas de defensa es el EDF. Este fondo creado en 2016 pone a disposición de las empresas financiación para proyectos de defensa. El mecanismo se articula en dos secciones; una de investigación y otra de desarrollo. Cuenta con 7.953 millones de euros para el ciclo presupuestario 2021-2027, de los cuales 2.651 millones son de la sección de investigación y 5.302 millones para desarrollo¹⁵.

La diferencia clave entre estas dos ventanas consiste en que mientras los proyectos de investigación son financiados al 100 %, los proyectos de desarrollo solo se financian en una parte —un 20 % para los costes de fabricación del prototipo, y un 80 % de los costes de ensayos, calificación y certificación del producto. Sin embargo, las cantidades de desarrollo se incrementan en caso de que los proyectos sean parte de la PESCO —un 10 %—, y si las empresas son pymes o empresas de mediana cotización —en otro 10 %. En total la financiación puede aumentar hasta un máximo del 35 % en los proyectos de desarrollo. En cualquier caso, es importante saber que, para optar a un programa de desarrollo, es condición necesaria que exista cofinanciación.

El EDF se lleva a cabo a través de programas de trabajo anuales en los que se publican convocatorias en una variedad de áreas temáticas. Los fondos se asignan a cada área temática, y se distribuyen entre las empresas que tienen acceso a los proyectos. Estas áreas temáticas son decididas por la Comisión Europea en coordinación con los EEMM, pero se enmarcan siempre en la CSDP, y forman parte de las necesidades marcadas en el CDP.

La Comisión Europea es la encargada de definir el alcance de los proyectos en coordinación con la EDA, el EUMS y en particular con los EEMM, que son los beneficiarios últimos de los proyectos —no de los fondos. La Comisión también es la responsable de la gestión y adjudicación de los fondos. Es importante tener en cuenta que los beneficiarios de estas ayudas no son los EEMM, sino las empresas que acceden a estos proyectos.

Explicado el EDF, pudiera parecer que se ha creado un mecanismo para abordar los mismos proyectos que podrían pertenecer a proyectos PESCO. Es fundamental aclarar

¹⁵ Reglamento (UE) 2021/697 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa y por el que se deroga el Reglamento (UE) 2018/1092. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697&from=EN>

la complementariedad que existe entre estos mecanismos europeos. Aunque pudiera parecer que son una duplicidad, existe una diferencia relevante que los hace complementarios: los proyectos PESCO terminan en un producto final —un avión de combate, un sistema de mando y control, etc.; los proyectos EDF son más concretos y son de investigación y/o desarrollo, lo que implica que puede haber proyectos que finalmente no tengan una salida concreta. La complementariedad PESCO-EDF viene por el hecho de que algunas partes de los proyectos PESCO pueden necesitar proyectos de investigación y desarrollo que entren en el EDF. Por tanto, un proyecto PESCO puede dividirse en varios proyectos dentro del EDF, que además reciben una financiación extra por el hecho de ser PESCO.

En todo este escenario, el CDP también encaja con estas iniciativas y se le puede considerar como el eje donde pivotan. Los proyectos PESCO y EDF tienen que ser coherentes con las necesidades que se marcan en el CDP para que sean aprobados, lo que obliga a que haya que tener en cuenta el CDP como una referencia a la hora de gestionar a nivel nacional los proyectos EDF y PESCO.

Una participación activa necesaria

La cada vez mayor sofisticación tecnológica en la industria de defensa hace necesario invertir más para mantener las mismas capacidades, y esto no se puede hacer con presupuestos tan ajustados. Ninguna industria europea por sí sola tiene capacidad de afrontar los cada vez mayores retos tecnológicos, especialmente si los comparamos con países como EE. UU., China o Rusia¹⁶. La competitividad en materia de tecnologías disruptivas de defensa provoca una escalada de precios anual por unidad producida que suele variar entre un 5 y un 10 %¹⁷. Este incremento, que es notablemente mayor que el aumento anual de los presupuestos de defensa, se traduce en una cada vez menor capacidad de adquisición en términos cuantitativos y cualitativos. La solución europea, por la que España apuesta, es la participación en proyectos de forma colaborativa que permitan aprovechar las economías de escala para abaratar los costes y asegurar el suministro.

¹⁶ ARTEAGA, Félix y SIMÓN, Luis. *El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española*. Real Instituto Elcano Policy Paper. Enero 2019, p. 32. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-fondo-europeo-defensa-futuro-industria-espanola.pdf>

¹⁷ IANAKIEV, Gueorgui. «A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration», *ARES Policy Pap.*, vol. 48, 2019. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2019/11/ARES-48.pdf>

Tanto los proyectos PESCO como los EDF pretenden potenciar la industria de defensa haciéndolas más visibles dentro del mercado único europeo. El EDF es una de las iniciativas europeas más innovadoras. Los casi 1.000 millones de euros anuales de EDF (que se reparten entre los participantes) no son una cifra astronómica, pero tampoco desdeñable teniendo en cuenta que, del presupuesto de casi 10.000 millones del presupuesto nacional de 2022, todo el capítulo 6 (inversiones reales) son unos 3.600 millones¹⁸. No es despreciable y, de hecho, son tenidos en cuenta en los presupuestos de Defensa.

El EDF es una oportunidad de participar en proyectos de investigación, que normalmente suponen el riesgo de que no acaben en nada tangible o en un resultado de provecho. El Fondo financia esta sección al 100 %. Por otra parte, la sección de desarrollo requiere un compromiso de cofinanciación. Hay que invertir para participar, y la importancia de cofinanciar viene por la conveniencia de recuperar un retorno justo del EDF, es decir, la parte que España aporta a los presupuestos de la UE, un 9 %, que son los que nutren al EDF. Si no se asegura la cofinanciación en proyectos donde participen empresas españolas, ese 9 % irá destinado a financiar empresas de otros Estados como parte del Fondo. Es al fin y al cabo un mecanismo más dentro del modelo de integración diferenciada que empuja a la voluntariedad y en la que los propios Estados encuentran el beneficio de participar activamente en algo que pudiera parecer una imposición.

La política del Ministerio de Defensa busca cofinanciar e incentivar la participación de las empresas en los proyectos EDF para buscar el retorno de este 9 % en ellas. En las dos últimas convocatorias del EDF de los años 2019 y 2020, las cantidades que se financiaron con el EDF no solo superaron el 9 % que era objetivo mínimo de retorno, sino también se sumó la parte cofinanciada. En este caso España también ocupa el tercer puesto en participación en número de proyectos. Aunque el retorno no es un fin en sí mismo, sí parece razonable intentar obtener un retorno de al menos la cantidad invertida.

Se debe destacar otro beneficio adicional de del EDF, y es que aunque los beneficiarios directos de las subvenciones son las empresas, el MINISDEF se beneficia siempre que se produzca la adquisición del producto. Los gastos que ha realizado una empresa en investigación y desarrollo —que no están relacionados con la producción— tienen su

¹⁸ MINISDEF. *Presupuesto de Defensa 2022*. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

reflejo en los costes de adquisición. Al haber sido esto financiado con el Fondo, el coste final del producto en la adquisición debería ser menor.

En este escenario, se debe destacar que las IED necesitan de una participación activa por parte del Ministerio de Defensa. En el caso del EDF, las empresas necesitan apoyo institucional y en muchos casos cofinanciación para poder optar a los proyectos del Fondo. El Equipo Integrado de Proyecto es un grupo de trabajo creado para determinar las temáticas que se van a apoyar ante la Comisión Europea teniendo en cuenta: la coherencia con el OCM; la Estrategia de Tecnología en Innovación de Defensa, y las líneas establecidas por el planeamiento de defensa¹⁹. Existen además dos grupos de trabajo interministeriales, en el que también participa la industria, y que trata de adoptar posturas comunes ante el EDF, posibilidades de la industria y necesidades de la defensa.

Todo apunta a un futuro fortalecimiento de la misma sumando sinergias con otras fuentes de financiación como el *Horizonte Europa*, el *Programa Europa Digital*, etc.²⁰. Esta fuente de financiación es una oportunidad, pero exige un compromiso de cofinanciación que crece cuando lo hace la parte financiada del Fondo. Por lo tanto, es necesario un apoyo institucional grande para asegurar la capacidad de cofinanciar.

Conclusiones

España tiene una clara vocación europeísta en su actual política de defensa. Esto se refleja en el alineamiento existente entre la ESN21 y la Brújula Estratégica de la UE, lo cual se plasma en la DDN, que marca en consecuencia una clara preferencia por el desarrollo de la política de defensa ejerciendo un papel de liderazgo en la CSDP. La participación e integración del CDP y las iniciativas de defensa en el planeamiento nacional es parte de ese compromiso y, a la vez vocación europeísta.

La integración del planeamiento de capacidades de la UE no significa una cesión de la soberanía nacional en cuestiones de defensa. El planeamiento de defensa se sigue rigiendo eminentemente por criterios nacionales, para afrontar amenazas no

¹⁹ MINISDEF. *Procedimiento Gestión de la Participación Nacional EDF.pdf*, 2021. Disponible en : <https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/Presentacion/ImasD/Documents/Procedimiento%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Participacion%20Nacional%20EDF.pdf>

²⁰ Council of the EU, «A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security». 21 de marzo de 2022. [En línea]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

compartidas. Sin embargo, tanto el compromiso adquirido con la PESCO y la alineación de los objetivos de las estrategias española y de la UE, hacen que las carencias de capacidades militares de la UE se reflejen en el OCM. El planeamiento de la UE influye en el planeamiento nacional sin que exista una invasión del primero en los procedimientos nacionales, pues ni siquiera son integrables desde un punto de vista técnico.

España es indiscutiblemente un país líder en la participación en proyectos PESCO y EDF. No se puede afirmar que la alta participación en las iniciativas de defensa se deba simplemente a una obligación de la PESCO. Existe vocación en participar activamente, y esta se ve facilitada por unas herramientas de reciente creación que ofrecen la oportunidad de potenciar la industria española de defensa dentro de una base tecnológica e industrial europea competitiva. En especial, el EDF ofrece una oportunidad de financiar la industria a través de fondos europeos, con lo que se consigue fomentar la industria —uno de los objetivos de la política de defensa— y recuperar el retorno de lo invertido en el fondo en forma de financiación a empresas españolas que generan riqueza.

Aunque las herramientas son muy recientes, parece que la UE ha encontrado la fórmula para incentivar la cooperación e inversión en defensa. Estos Fondos podrían crecer en el siguiente ciclo plurianual de presupuestos de la UE, y con ellos el compromiso español si se quiere retornar parte del presupuesto europeo en financiación industrial. La importancia de las iniciativas de defensa se ve reflejada en los grupos de trabajo creados para gestionar y sacarles el mayor provecho posible. El EDF es una oportunidad de inversión en industria, pero requiere un compromiso de cofinanciación. Si estas cantidades crecen en futuros presupuestos plurianuales del EDF, la necesidad de mayor financiación puede hacer necesaria la colaboración de otros ministerios para apoyar la cofinanciación de la que al final se benefician las empresas españolas.

*Alfredo Ramos-Yzquierdo**
Capitán de Corbeta de la Armada