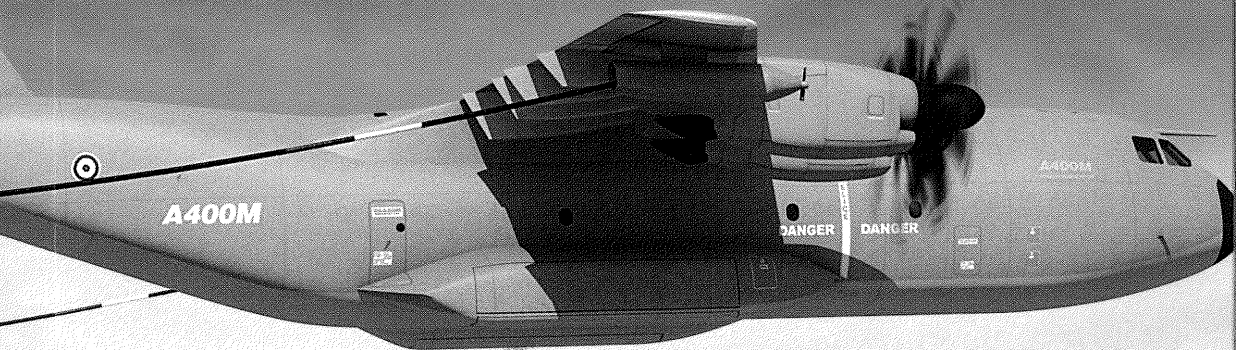


# LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE UNA CAPACIDAD MILITAR AUTÓNOMA DE LA UNIÓN EUROPEA



Beatriz Pérez de las Heras (Coordinadora)  
José Acosta Estévez  
Nuria Arenas Hidalgo  
Cristina Churruca Muguruza  
Rosario Domínguez Matés  
Pablo Antonio Fernández Sánchez  
Rosa Giles Carnero  
Ana Salado Osuna  
María Luisa Sánchez Barrueco



MINISTERIO  
DE DEFENSA

DIRECCIÓN GENERAL  
DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES

**THOMSON**  
  
**ARANZADI** <sup>TM</sup>

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS  
(Coordinación)

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: SU  
CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE UNA CAPACIDAD  
MILITAR AUTÓNOMA DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ ACOSTA ESTÉVEZ  
NURIA ARENAS HIDALGO  
CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA  
ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS  
PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
ROSA GILES CARNERO  
ANA SALADO OSUNA  
MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO

Investigación acogida y financiada por el Ministerio de Defensa  
Dirección General de Relaciones Institucionales  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



DIRECCIÓN GENERAL  
DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES

THOMSON  
ARANZADI™

Primera edición, 2008

© Beatriz Pérez de las Heras y otros - 2008  
© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Indústria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 - Pamplona

Depósito Legal: NA 3569/2008

ISBN 978-84-8355-808-9

*Printed in Spain. Impreso en España.*

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

## *Equipo de Investigación*

JOSÉ ACOSTA ESTÉVEZ

*Profesor Titular de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales  
Universidad de Girona*

NURIA ARENAS HIDALGO

*Profesora de Derecho Comunitario y de la Unión Europea  
Universidad de Huelva*

CRISTINA CHURRUCA MUGURUZA

*Profesora colaboradora e investigadora del Instituto de Estudios Europeos  
Directora del Máster NOHA del Instituto de Derechos Humanos  
Universidad de Deusto*

ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS

*Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Profesora Ayudante Doctor  
Universidad de Huelva*

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

*Catedrático de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales  
Universidad de Sevilla  
Profesor Jean Monnet de la Unión Europea*

ROSA GILES CARNERO

*Profesora Titular de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales  
Universidad de Huelva*

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

*Catedrática de Derecho Comunitario  
Directora del Instituto de Estudios Europeos  
Universidad de Deusto*

ANA SALADO OSUNA

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y de Relaciones Internacionales  
Universidad de Sevilla  
Especialista en el sistema internacional de Derechos Humanos*

MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO

*Doctora en Derecho  
Profesora colaboradora e investigadora del Instituto de Estudios Europeos  
Universidad de Deusto*

## Sumario

	<i>Página</i>
SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	13
PRESENTACIÓN .....	17
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA DEFENSIVA COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE LA ACCIÓN POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA .....	21
<i>por Cristina Churruca Muguruza</i>	
 <b>PARTE I</b> <b>LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA</b>	
INTRODUCCIÓN .....	27
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
<b>1. EL DESARROLLO PROGRESIVO DE LA PESD .....</b>	<b>29</b>
<i>por Cristina Churruca Muguruza</i>	
1.1. Del Plan Pleven (1952) al Tratado de la Unión Europea (1993). La exclusión de la defensa del proceso de construcción europea .....	29
1.2. De Maastricht a Amsterdam: los inicios de una política europea de seguridad y defensa .....	34
1.3. De St. Malo a Niza: la incorporación de la seguridad y defensa al proceso de integración europea .....	40
<b>2. ÁMBITO DE ESPECIALIZACIÓN: LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS Y DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ .....</b>	<b>45</b>
<i>por Pablo Antonio Fernández Sánchez</i>	
2.1. Fundamentos jurídicos .....	47
2.1.1. Fundamentos <i>ad extra</i> .....	47
2.1.2. Fundamentos <i>ad intra</i> .....	52
2.2. Naturaleza jurídica .....	54
2.3. El requisito previo del consentimiento .....	58

	<i>Página</i>
2.4. El uso limitado de la fuerza .....	64
<b>3. UN ENFOQUE MÁS INTEGRAL DE LAS CAPACIDADES DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	<b>67</b>
<i>por Ana Salado Osuna</i>	
3.1. Los nuevos objetivos estratégicos y políticos sobre capacidades militares y civiles .....	67
3.2. Política de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa .....	70
3.2.1. Los antecedentes .....	70
3.2.2. Marco jurídico .....	72
3.2.3. Principios de la PCSD .....	74
3.2.4. Las capacidades civiles y militares .....	75
3.2.5. Las misiones de la Unión .....	78
3.2.6. Los medios de defensa de los Estados miembros .....	81

## PARTE II

### LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: UNA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO DE LA CONSTRUCCIÓN MILITAR EUROPEA

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>87</b>
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
<b>1. RAZÓN DE SER DE LA AED: LA FRAGMENTACIÓN Y DEBILIDAD DE LA CAPACIDAD MILITAR EUROPEA</b> .....	<b>89</b>
<i>por Beatriz Pérez de las Heras</i>	
1.1. Escasas dotaciones presupuestarias y ausencia de economías de escala en la industria europea de defensa .....	89
1.2. Fragmentación de la regulación de los mercados de defensa y de los esfuerzos de cooperación armamentística .....	95
<b>2. LA NATURALEZA Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA AED: UNA ENTIDAD DE CARÁCTER GUBERNAMENTAL Y DE GEOMETRÍA VARIABLE</b> ..	<b>101</b>
<i>por M<sup>a</sup> Luisa Sánchez Barrueco</i>	
2.1. El modelo europeo de agencias en que se encuadra la AED .....	101
2.1.1. Constitución mediante un acto de naturaleza legislativa .....	104
2.1.2. Autonomía legal: la personalidad jurídica de la agencia .....	105
2.1.3. Ejercicio de funciones atribuidas originariamente a una institución .....	106
2.1.4. Autonomía financiera .....	109
2.2. Especificidades de la AED que la caracterizan como intergubernamental .....	111

	<i>Página</i>
2.2.1. Elementos intergubernamentales en la estructura de la AED .....	112
2.2.2. El sometimiento de la AED al Consejo .....	115
2.2.3. Algunas precisiones sobre la confusa relación entre la geometría variable y el carácter intergubernamental de una agencia .....	116
2.2.4. Elementos intergubernamentales en la gestión presupuestaria y de personal .....	118
2.2.5. Insuficiencia del control ejercido sobre la AED .....	119
<b>3. FUNCIONES DE LA AED</b> .....	121
<i>por José Acosta Estévez</i>	
<b>4. LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN DE LA AED CON OTROS ORGANISMOS</b> .....	135
4.1. La incorporación a la AED de otros organismos de cooperación militar (OCCAR, WEAG/WEAO, LoI) .....	135
<i>por Rosario Domínguez Matés</i>	
4.1.1. El grupo de Armamentos de Europa Occidental (WEAG) y la Organización de Armamentos de Europa Occidental (WEAO) .....	136
4.1.2. La <i>carta de intenciones</i> (LoI) y el <i>acuerdo marco</i> .....	136
4.1.3. La Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamentos (OCCAR) .....	139
4.2. Nuevas fórmulas de coordinación con la OTAN .....	144
<i>por Nuria Arenas Hidalgo</i>	
4.2.1. La «asociación estratégica» entre la complementariedad, contraposición y dependencia .....	145
4.2.2. Dispositivos permanentes de cooperación y consulta. Los acuerdos «Berlín Plus» .....	148
4.2.3. El principio de compatibilidad con OTAN en el TUEr .....	151
4.2.4. La AED: nueva fórmula de diálogo con OTAN en materia de capacidades .....	154

### PARTE III

#### EL PAPEL DE LA AED EN LA PROMOCIÓN Y ARMONIZACIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTO Y DE EQUIPAMIENTO MILITAR

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	161
<i>por Rosario Domínguez Matés y Rosa Giles Carnero</i>	

<b>1. HACIA UNA INDUSTRIA Y UN MERCADO COMPETITIVOS DE ARMAMENTO</b> .....	163
<i>por Rosario Domínguez Matés</i>	
1.1. El papel de la Unión Europea en el mercado europeo de equipamiento militar .....	164
1.2. El Código de Conducta en la Adquisición de Material de Defensa .....	169
1.2.1. Orígenes del Código de Conducta .....	169
1.2.2. Condiciones del Código de Conducta .....	171
<b>2. IMPULSO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE ARMAMENTO</b> .....	175
<i>Rosario Domínguez Matés</i>	
2.1. La coordinación y dirección de programas existentes y programas específicos sobre armamento .....	176
2.2. El futuro de la cooperación en materia de armamento .....	177
2.2.1. «Aprender las lecciones del pasado» .....	177
2.2.2. Los requisitos de adquisición de material militar .....	177
2.2.3. Los requisitos en los procedimientos de adquisición .....	177
2.2.4. La optimización de infraestructuras .....	178
<b>3. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO</b> .....	179
<i>por Rosa Giles Carnero</i>	
3.1. Principios básicos de la actividad de la AED en materia de investigación y desarrollo tecnológico .....	180
3.2. Caracteres de los proyectos y programas desarrollados en el ámbito de las iniciativas en investigación y desarrollo tecnológico de la AED .....	183
3.2.1. Proyectos financiados en base al presupuesto ordinario de la AED .....	184
3.2.2. Proyectos de categoría A .....	185
3.2.3. Proyectos de categoría B .....	188
3.3. Aplicaciones civiles y de seguridad en materia que no sea de defensa de la actuación de la AED en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico .....	190
CONCLUSIONES FINALES .....	193
BIBLIOGRAFÍA .....	199

## Siglas y abreviaturas

AC	= Acción Común 2004/551/PESC del Consejo
ACCP	= Agencia Comunitaria de Control de la Pesca
AED	= Agencia Europea de Defensa
AEMA	= Agencia Europea de Medio Ambiente
AER	= Agencia Europea de Reconstrucción
AESA	= Agencia Europea de Seguridad Aérea
ARI	= <i>Análisis del Real Instituto Elcano</i>
AUE	= Acta Única Europea
BITDE	= Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea
CASA	= Compañía Aeronáutica Sociedad Anónima
CDT	= Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea
CE	= Comunidad Europea
CECA	= Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	= Comunidad Europea de Defensa
Cedefop	= Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEE	= Comunidad Económica Europea
CEEA	= Comunidad Europea de la Energía Atómica
CIDEL	= <i>Citizenship and Democratic Legitimacy in the European Union project</i>
CIG	= Conferencia Intergubernamental
CMLR	= <i>Common Market Law Review</i>
CMUE	= Comité Militar de la Unión Europea
CPE	= Cooperación Política Europea
CPS	= Comité Político y de Seguridad
CSCE	= Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSUE	= Centro de Satélites de la Unión Europea
DGAM	= Director General de Armamento y Material
DNA	= Directores Nacionales de Armamento
DT	= <i>Documento de Trabajo</i>
EADS	= European Association of Defence and Space (Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio)
ECHO	= Oficina Europea de Ayuda Humanitaria
EDA	= European Defence Agency (siglas en inglés de la AED)
EFSA	= Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria
EJIL	= <i>European Journal of International Law</i>
ELJ	= <i>European Law Journal</i>
EMEA	= Agencia Europea de Medicamentos
EMSA	= Agencia Europea de Seguridad Marítima
EMUE	= Estado Mayor de la UE
ENISA	= Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información

ETF	= Fundación Europea de Formación
EU-OSHA	= Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
FRA	= Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
Frontex	= Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
GAEO	= Grupo de Armamento de Europa Occidental
GEIP	= Grupo Independiente de Programas de Armamento
I+T	= Investigación y Tecnología
IESUE	= Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea
ISSWEU	= Institute for Security Studies of the Western European Union
ISSEU	= Institute for Security Studies of the European Union
JAI	= Cooperación en los asuntos de justicia e interior
JCMS	= <i>Journal of Common Market Studies</i>
JD	= Junta Directiva de la AED
JIP-FP	= Programa de Inversión Conjunta sobre I+T en materia de Defensa relativo a la Protección de las Fuerzas Armadas
LOI	= Letter of Intention (Carta de Intenciones)
MDC	= Mecanismo de Desarrollo de Capacidades
OAEO	= Organización de Armamento de Europa Occidental
OAMI	= Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos)
OCCAR	= Organismo Conjunto de Cooperación de Armamento
OCVV	= Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales
OEDT	= Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
OESD	= Observatorio Europeo de Seguridad y Defensa
ONG	= Organizaciones no Gubernamentales
OTAN	= Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAEC	= Plan de acción europeo sobre las capacidades
PCSD	= Política Común de Seguridad y Defensa
PE	= Parlamento Europeo
PESC	= Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	= Política Europea de Seguridad y Defensa
PEV	= Política Europea de Vecindad
<i>RDCE</i>	= <i>Revista de Derecho Comunitario Europeo</i>
<i>RDUE</i>	= <i>Revista de Derecho de la Unión Europea</i>
<i>REDI</i>	= <i>Revista Española de Derecho Internacional</i>
RF	= Reglamento Financiero de 2002
RFAED	= Reglamento Financiero de la Agencia Europea de Defensa
<i>RGDE</i>	= <i>Revista General de Derecho Europeo</i>
<i>RIE</i>	= <i>Revista de Instituciones Europeas</i>
<i>RTDE</i>	= <i>Revue Trimestrielle de Droit Européen</i>
SG/AR	= Secretario General del Consejo / Alto Representante
TCE	= Tratado de la Comunidad Europea
TFUE	= Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	= Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE	= Tratado de la Unión Europea
TUEr	= Tratado de la Unión Europea reformado por el Tratado de Lisboa
UAV	= Unmanned Air Vehicles (Vehículo Aéreo no Tripulado)
UE	= Unión Europea

- UEO = Unión Europea Occidental  
WEAG = West European Armament Group (Grupo de Armamento de Europa Occidental)  
WEAO = West European Armament Organisation (Organización de Armamento de Europa Occidental)  
YEL = Yearbook of European Law

## Iniciativas en el ámbito de la investigación y desarrollo tecnológico

*por Rosa Giles Carnero*

Una de las áreas de actuación con más capacidad de dinamismo incluidas entre las funciones de la nueva AED es, sin duda, aquélla dirigida a la promoción de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa. Una efectiva intervención en este campo va a permitir la consecución de un doble objetivo. Por un lado, supone el desarrollo de la base científica y tecnológica de una política armamentística plenamente competitiva en el mercado internacional; por otro, se promociona un tipo de desarrollo tecnológico que puede tener una aplicación con fines no militares, lo que supone una innegable ventaja a la hora de justificar los gastos en materia de defensa destinados a la propia AED.

A la hora de abordar el análisis de las iniciativas que la AED ha llevado a cabo en materia de investigación y desarrollo tecnológico, deben señalarse dos cuestiones generales que van a condicionar las valoraciones que se desarrollan en las páginas que siguen.

En primer lugar, debe señalarse que, dado lo reciente de la creación de la AED y la complejidad de las actuaciones en este ámbito, nos situamos en un área que aún está en una fase de desarrollo incipiente. El estudio de los principales elementos que estructuran la actuación en materia de investigación y desarrollo tecnológico debe hacerse, por consiguiente, en base a los escasos instrumentos que están operativos en este ámbito en el momento actual. Pese a esto, ya pueden encontrarse algunas acciones que permiten obtener información sobre las principales áreas y los requisitos que tendrán que cumplir los diferentes proyectos para enmarcarse en el ámbito de actuación y financiación de la AED.

La segunda cuestión general que debe tenerse en cuenta a la hora de abordar el análisis de la acción de la AED en materia de investigación y desarrollo tecnológico es la escasez de medios de los que dispone. Lo limitado de la financiación destinada a este organismo ha sido ya destacado en otros puntos de la presente obra como uno de los límites esenciales al correcto y eficaz desarrollo de los objetivos previstos en su creación. En particular, en el ámbito objeto de estudio en este epígrafe, esta cuestión alcanza una importancia primordial, ya que es precisamente la capacidad de financiación lo que puede dar una relevancia sustantiva a la AED

en el terreno de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de defensa. La posibilidad de contar con los fondos suficientes resulta una condición ineludible para una actuación eficaz en un ámbito en el que la obtención de resultados depende, en buena medida, de la inversión realizada.

### 3.1. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ACTIVIDAD DE LA AED EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

El artículo 1 de la Acción Común del Consejo de Ministros por el que se crea una AED señala entre sus ámbitos de actuación el de «la investigación». Esta previsión general será completada en el artículo 5 del mismo texto, en el que se incluye como una de las funciones de este organismo la de incrementar «la eficacia de la investigación y tecnología (I+T) europea de defensa»<sup>456</sup>. En particular, en este segundo precepto de la Acción Común, en su apartado 3.4., se prevén las siguientes actividades y objetivos de la AED:

«3.4.1. el fomento, si procede en relación con las actividades de investigación de la Comunidad, de la investigación encaminada a dar respuesta a las futuras necesidades en capacidades de defensa y seguridad, reforzando de este modo el potencial industrial y tecnológico de Europa en este ámbito;

3.4.2. el fomento de una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos, aprovechando la experiencia con los elementos pertinentes de la GAEO y de la OAEO;

3.4.3. la coordinación y planificación de actividades conjuntas de investigación;

3.4.4. la canalización de la I+T de defensa mediante estudios y proyectos;

3.4.5. la gestión de los contratos de la I+T de defensa;

3.4.6. la colaboración con la Comisión para conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación en materia de defensa y en materia civil o de seguridad».

Mediante estas previsiones, la AED ha quedado dotada de las competencias necesarias para la estructuración de una actuación propia en materia de investigación y desarrollo tecnológico. Como el propio texto de la Acción Común pone de manifiesto, la actuación de la AED en esta materia supone una continuación de las experiencias desarrolladas en el sistema establecido en el marco GAEO/OAEO. Precisamente los resultados de esta actuación previa son los que van a suponer una base sobre la que comenzar el trabajo del nuevo organismo, pero también mues-

456. Artículos 1 y 5.3.4 Acción Común.

tran con claridad las dificultades con las que la AED se va a encontrar en materia de investigación y desarrollo tecnológico<sup>457</sup>.

De la lectura de los preceptos citados de la Acción Común pueden observarse los principales objetivos que la AED va a perseguir en este ámbito. Éstos pueden resumirse en dos: el incremento de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de defensa en Europa; y el fomento de la cooperación entre los socios comunitarios en esta actividad. El Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, ha señalado de forma reiterada estos objetivos al precisar que las grandes líneas de la actuación en materia de investigación y desarrollo tecnológico podían resumirse en «gastar más, gastar mejor y gastar más juntos»<sup>458</sup>.

Sin embargo, para alcanzar estos objetivos generales la AED tendrá que enfrentarse a problemas que, como se ha señalado, ya han sido detectados en las actuaciones anteriores. Por un lado, aparece el dato que muestra lo escaso de la inversión en materia de investigación y desarrollo en Europa, de forma que no llega a superar el 2% del presupuesto total en materia de defensa. Los Estados europeos no han percibido tradicionalmente como una prioridad este tipo de inversiones, lo que les sitúa en una posición de desventaja respecto a otros competidores extracomunitarios. La mayor competitividad en investigación y desarrollo tecnológico ha situado tradicionalmente a industrias no europeas en una posición privilegiada en el mercado de armamentos, de lo que resulta una situación difícil de superar a corto plazo.

A la precisión anterior debe añadirse que sólo una media del 10% de los presupuestos nacionales europeos destinados a investigación y desarrollo en materia de defensa se destinan a proyectos conjuntos entre los socios comunitarios. Es decir, a la escasez de inversiones en este ámbito se une la reticencia de los Estados a establecer marcos de cooperación conjuntos que permitan un mayor avance a través de la transferencia de información y tecnología.

Esta reticencia es algo común en los sistemas nacionales, ya que las actuaciones en materia de defensa se integran tradicionalmente entre aquellas que se perciben de interés para la seguridad nacional y, en estos casos, se evitan los proyectos internacionales y se prima la colaboración entre entidades nacionales sobre las que se pueda ejercer un control exhaustivo. Esta realidad general entra en conflicto con un escenario como el comunitario, en el que se pretende desarrollar instrumentos comunes en materia de defensa y en el que, por tanto, se hace necesaria una mayor colaboración de los Estados miembros.

457. En sucesivas decisiones, la Junta Directiva de la AED ha invitado a los Grupos de Trabajo de estas organizaciones a transferir sus actividades en materia de investigación y desarrollo tecnológico al nuevo organismo. *Vid.*, en particular, la *Decision on Key Operating Rules for the R&T Operational Concept*, de 22 de abril de 2005.

458. Esta idea ha sido reiterada por el Alto Representante en diversas ocasiones desde el establecimiento de la AED. Una vez más, fue pronunciada por Javier Solana en su actuación como presidente de la reunión de la Junta Directiva de la AED, de 19 de noviembre de 2007.

Para el cumplimiento de los objetivos previstos, la AED tendrá que tratar de superar los problemas planteados. Con esta finalidad, este organismo incluyó desde muy pronto entre sus tareas la de fijar los principales criterios de actuación que deberían seguirse para alcanzar una verdadera política común de investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa<sup>459</sup>. El establecimiento de un marco común en este ámbito ayudaría a la actuación, tanto de la AED, como de los Estados miembros y de las posibles empresas implicadas, de forma que se aclararían las principales prioridades a conseguir, se evitaría la duplicidad de esfuerzos, y se incrementaría la posibilidad de obtener resultados.

El órgano encargado de realizar esta labor de definición será la Junta Directiva de la AED<sup>460</sup>. A través de su labor, se han ido definiendo los principales criterios que deben tenerse en cuenta en materia de investigación y desarrollo tecnológico.

La Junta Directiva ha trabajado sobre las principales prioridades en esta materia, así como sobre la definición de las estructuras tecnológicas e industriales que deben incentivarse y desarrollarse en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Entre los principales documentos que la Junta Directiva ha desarrollado sobre esta materia destacan dos de reciente aprobación: la *Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, de 14 de mayo de 2007 y, sobre todo, el *Framework for a European Defence Research & Technology Strategy*, de 19 de noviembre de 2007.

En base a estos documentos, la Junta Directiva ha dado un nuevo paso en la fijación tanto de los objetivos prioritarios que debe perseguir una política común en materia de investigación y desarrollo tecnológico, como de los principales mecanismos necesarios para lograrlos. Estos documentos, sin embargo, no suponen el final de esta labor ya que tendrá que seguir avanzándose en este trabajo en sucesivas reuniones de este órgano decisor.

Respecto a los principales objetivos a perseguir en materia de investigación y desarrollo tecnológico, la *Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base* señala algunas consideraciones. En primer lugar, en este documento se va a señalar, una vez más, la necesidad de incrementar la actuación en materia de investigación. A esto añadirá que el desarrollo en I+T debería hacerse no sólo en materia de defensa, sino también en el ámbito más general de la seguridad; debería incluir una actuación más genérica que desarrollara las capacidades generales en esta materia y debería promover las actuaciones multilaterales por encima de las bilaterales.

A través de la aprobación del *Framework for a European Defence Research & Techno-*

459. Esta labor ya fue incluida entre las que correspondería a la AED en su Programa de Trabajo 2005, en el que se señaló que debían fijarse procesos conjuntos y sistemáticos de gestión para el establecimiento de prioridades europeas en materia de investigación y desarrollo tecnológico.

460. Conforme al artículo 8 Acción Común, la Junta Directiva es el principal órgano de decisión de la AED. El artículo 8.5 señala entre las formaciones específicas de este órgano la de «directores nacionales de la investigación en defensa».

*logy Strategy*, la Junta Directiva de la AED va a tratar de introducir una mayor precisión a la hora de abordar los objetivos prioritarios en materia de investigación y desarrollo tecnológico. En este texto, la Junta Directiva va a señalar la necesidad de fijar una lista precisa de aquellas áreas que deben considerarse prioritarias para la actuación europea en este ámbito.

La Junta Directiva ha considerado que la determinación de una lista de áreas prioritarias es una pieza clave para el desarrollo de una actuación común en materia de investigación y desarrollo tecnológico. Para su determinación ha decidido la pertinencia de diferentes criterios, entre los que se incluyen la toma en consideración de las necesidades en materia de capacitación militar, el análisis del impacto de las mejoras tecnológicas, la identificación de las técnicas científicas o tecnológicas necesarias para la capacitación de las fuerzas armadas, la precisión de las medidas que puedan reforzar la autonomía y la soberanía en relación a la industria de armamentos, y la identificación de las oportunidades que favorezcan una colaboración efectiva<sup>461</sup>.

Junto a las consideraciones relativas a la fijación de los principales objetivos en materia de investigación y desarrollo tecnológico, la Junta Directiva ha señalado los mecanismos que deben ser puestos en marcha para su consecución. Este órgano pretende así evitar la duplicación de gastos que supone llevar a cabo actividades de investigación similares en los diferentes Estados miembros o en diferentes ámbitos, así como promocionar el desarrollo de una posición competitiva de la industria europea en los mercados comunitario e internacional.

En particular, la Junta Directiva va a considerar necesario incrementar la actividad en investigación, al tiempo que promover la coordinación entre el desarrollo tecnológico en materia de defensa y aquel más general que guarde una estrecha relación en su base científica<sup>462</sup>. En su intento por evitar una duplicidad en los gastos destinados a investigación, la Junta Directiva ha desarrollado toda una serie de estrategias que pretenden la coordinación de la investigación en materia de defensa y en otras áreas relacionadas de carácter civil.

### **3.2. CARACTERES DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DESARROLLADOS EN EL ÁMBITO DE LAS INICIATIVAS EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LA AED**

Para el desarrollo de los objetivos que la AED tiene atribuidos en materia de investigación y desarrollo tecnológico, se ha previsto en la Acción Común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 la posibilidad de la aprobación y el establecimiento de diferentes tipos de proyectos y programas específicos. De forma genérica, en esta norma aparecen las referencias al desarrollo de tres tipos diferentes de actuación, cada una de las cuales presenta caracteres específicos propios.

461. Parágrafo 19 del *Framework for a European Defence Research & Technology Strategy*, de 19 de noviembre de 2007.

462. *Ibidem*, párrafos 12 y ss.

En primer lugar, cabe la posibilidad del establecimiento de proyectos y programas financiados en base al presupuesto ordinario de la AED, lo que supone el método más directo de actuación de esta entidad en materia de investigación y desarrollo tecnológico. Junto a esta posibilidad, la Acción Común ha previsto el establecimiento de otros dos tipos de proyectos y programas a los que denominó bajo las nomenclaturas de Categoría A y de Categoría B<sup>463</sup>.

### 3.2.1. PROYECTOS FINANCIADOS EN BASE AL PRESUPUESTO ORDINARIO DE LA AED

Entre las actividades que deben contemplarse en el presupuesto ordinario de la AED la Acción Común ha incluido la actuación en materia de investigación y desarrollo tecnológico. En particular, en este texto se prevé la introducción en el presupuesto de «actividades específicas de investigación y tecnología en beneficio del conjunto de los Estados miembros participantes, en concreto estudios técnicos de casos y estudios de viabilidad preliminar»<sup>464</sup>.

En base a estas previsiones, la AED puede desarrollar proyectos propios o colaborar en otros en los que intervengan distintas entidades pero que, en todo caso, incluyen de forma directa las prioridades y objetivos esenciales fijados por este organismo en materia de investigación y desarrollo tecnológico. De esta forma se prevé una actuación autónoma de la AED en este ámbito, pese a lo cual no puede olvidarse que este tipo de proyectos presenta importantes limitaciones que vienen tanto de su naturaleza, como de la financiación que en los últimos años se les ha destinado en los sucesivos presupuestos de la AED.

Los proyectos financiados por la AED quedan forzosamente limitados a la realización de algunos estudios de carácter específico y a la promoción del desarrollo de redes de cooperación entre los sistemas nacionales de investigación y desarrollo tecnológico mediante la celebración de diversos encuentros y eventos<sup>465</sup>. En consecuencia, puede afirmarse que este tipo de proyectos no pretende la obtención de resultados definitivos, sino más bien servir de embrión de futuros desarrollos en los que necesariamente estará presente una importante participación técnica y financiera de los Estados miembros. De esta forma, la actuación de la AED en este marco se configura como la primera etapa hacia el establecimiento de una mayor cooperación europea en las materias de investigación y desarrollo tecnológico que aborda.

El alcance de estos proyectos no podría ser, además, mayor a la vista de lo escaso de la financiación dedicada a este tipo de actuaciones en los presupuestos de la AED<sup>466</sup>. La insuficiencia de financiación aparece, si cabe, más evidente si se

463. Capítulo IV Acción Común.

464. Artículo 13.2.a.ii) Acción Común.

465. Un listado y los principales documentos de referencia de los aún escasos proyectos financiados por la AED puede encontrarse en el sitio web de ésta, en [www.eda.org](http://www.eda.org).

466. El de 2006 destina 4.000.000 de euros a esta finalidad, *vid.* 2006 *Financial Report*. Para la aplicación de las previsiones presupuestarias será de aplicación la Decisión 2007/643/PESC del Consejo de 18 de septiembre de 2007 relativa al reglamento financiero de la Agencia Europea de Defensa y a las normas sobre contratación pública y sobre contribuciones finan-

comparan las previsiones de la AED en esta materia con el presupuesto que otras instituciones u órganos comunitarios destinan a investigación y desarrollo. No cabe duda de que esta limitación supone el principal obstáculo con el que la AED va a enfrentarse en su cometido de desarrollo de una actuación autónoma en esta materia, con lo que indudablemente quedará limitada su capacidad de liderazgo en el despliegue de una verdadera política común de investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa.

Destaca además que, hasta el momento, no se han desarrollado previsiones concretas respecto a una posible coordinación entre programas y actuaciones comunitarias en materia de investigación y desarrollo tecnológico o, incluso, la posibilidad de cofinanciación entre los diferentes programas comunitarios y esto pese a que pueden encontrarse ámbitos en los que coincidan los temas de actuación.

Pese a que se ha destacado desde la AED la importancia de la coordinación en esta área con la Comisión y otros organismos comunitarios<sup>467</sup>, lo cierto es que hasta la fecha no se han desarrollado los cauces concretos que hayan permitido el desarrollo de proyectos o actuaciones en materias coincidentes. La situación actual hace que haya que esperar a la práctica de los próximos años para comprobar si es posible este tipo de medidas de coordinación y actuación conjunta o si, por el contrario, va a primar la actuación sectorial con la duplicidad de costes y la pérdida de eficacia que esto supone.

### 3.2.2. PROYECTOS DE CATEGORÍA A

La Acción Común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 ha previsto en su artículo 20 la aprobación por parte de la Junta Directiva de la AED de un tipo específico de proyectos y programas en materia de investigación y desarrollo tecnológico con unos caracteres y una problemática propios. Estos proyectos o programas incluidos en el artículo 20 bajo la denominación de Categoría A y también denominados de *op-out*, se caracterizan por tener una naturaleza *ad hoc* y prever la participación inicial de todos los Estados miembros de la AED.

La naturaleza *ad hoc* de estos proyectos y programas conlleva que sea necesaria la aprobación particularizada de las normas concretas que regularán su gestión, así como del presupuesto necesario para su desarrollo y el reparto de las contribuciones que lo conforman. Esta aprobación la llevará a cabo la Junta Directiva y los Estados miembros contribuyentes, sobre la base de la normativa general comunitaria (art. 20.5 Acción Común). En particular, se prevé que este tipo de proyectos o programas cuenten con un fondo en el que se incluyan todas las contribuciones

---

cieras con cargo al presupuesto operacional de la Agencia Europea de Defensa (DO L269 de 12 de octubre de 2007). El artículo 2 de este documento incluye las actividades específicas de investigación y tecnología en el presupuesto operacional de la AED.

467. Entre los medios que se incluyen en el *Framework for a European Defence Research & Technology Strategy*, de 19 de noviembre de 2007 para alcanzar los objetivos previstos, aparece una llamada a la coordinación de esfuerzos con otras redes e instituciones de investigación y desarrollo tecnológico. *Vid.* párr. 12.

de los Estados miembros o terceros participantes y que pueda ser gestionado de forma conjunta por un Comité formado por delegados de los Estados miembros contribuyentes y por un representante de la Comisión cuando también participe en las contribuciones (art. 20.4 Acción Común).

La Junta Directiva aprobó las *General Conditions Applicable to Ad Hoc Research & Technology Projects and Programmes of the European Defence Agency* en su sesión de 7 de abril de 2006. Esta normativa es aplicable a los proyectos y programas de Categoría A y a los de Categoría B siempre que los Estados no decidan modificar algunas de las previsiones concretas previstas. En el documento de Condiciones Generales se prevén los principales elementos necesarios para poner en marcha un proyecto o programa concreto, sirviendo de documento tipo que homogeniza los principales elementos de éstos.

Respecto a la participación de todos los Estados miembros en los proyectos de Categoría A, debe destacarse que, pese a que éste es uno de los presupuestos de los que parte la reglamentación incluida en el artículo 20, su cumplimiento presenta cierta flexibilidad. El párrafo primero de este precepto precisa que «uno o más Estados miembros participantes o el Director Ejecutivo podrán presentar [...] un proyecto o programa [...], que supondrá la participación general de los Estados miembros participantes». De esta forma, aunque la vocación de este tipo de proyectos o programas es la de incluir a la totalidad de los Estados miembros, cabe la posibilidad de que puedan aprobarse sin esta condición así como también que, una vez aprobados, pueda producirse alguna retirada de los Estados participantes.

A esto debe añadirse que los Estados participantes pueden además ser contribuyentes o no. El artículo 20.2 de la Acción Común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 precisa que «en principio, todos los Estados miembros participantes contribuirán, e informarán al Director Ejecutivo de sus intenciones al respecto». Se incluye de esta forma la presunción inicial de la participación de todos los Estados en el presupuesto, pero de nuevo se permite la flexibilidad en el establecimiento de cada proyecto o programa.

Puede señalarse además que, pese a que se prevé que la participación en este tipo de proyectos o programas será prioritariamente de los Estados miembros, también se permite la participación de otros tipos de participantes y contribuyentes. Por un lado, la Acción Común ha previsto expresamente la posibilidad de participación en este tipo de actuaciones de la Comunidad Europea; por otro, la de terceros Estados. En ambos casos, se contempla la plena participación de estos sujetos en el Comité rector del proyecto.

A la vista de los caracteres expuestos, aparece con claridad que se pretende que esta modalidad de proyectos o programas se convierta en uno de los instrumentos principales para la creación de un espacio común de investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa. La vocación de participación conjunta de todos los Estados miembros y la constitución de fondos de gestión conjunta, suponen rasgos que ayudan a crear una verdadera red de intercambio y cooperación en este ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico.

### 3. *Iniciativas en el ámbito de la investigación y desarrollo...*

Los objetivos y las reglas de funcionamiento de los proyectos y programas de la Categoría A tendrán que fijarse necesariamente de forma conjunta, así como también la licitación y las normas de ejecución. A esto se suma que los fondos se obtienen prioritariamente de los diferentes miembros participantes y se reparten con criterios comunitarios y no sobre una base de fijación de objetivos nacionales. Mediante estos elementos se pretende superar el tradicional carácter nacional de la actuación en las acciones de investigación en materia de defensa, de forma que los Estados miembros dejen a un lado sus reticencias a invertir en actuaciones que puedan llevarse a cabo fuera de sus fronteras.

Lo reciente de la creación de la AED hace que todavía no pueda analizarse una extensa práctica en el establecimiento y desarrollo de proyectos y programas de Categoría A. El Defence R&T Joint Investment Programme on Force Protection (JIP-FP), vigente desde el 1 de enero de 2007 y con una duración prevista de tres años, supone el principal ejemplo de este tipo de instrumentos y puede mostrar los objetivos y elementos que los caracterizan.

El Programa JIP-FP incluye a veinte Estados miembros de la AED, todos ellos contribuyentes en el fondo inicial compuesto por 54,93 millones de euros<sup>468</sup>. Conforme al sistema previsto en la Acción Conjunta y que ha sido señalado en los párrafos anteriores, la reglamentación necesaria para el desarrollo de este programa, incluyendo los requerimientos exigidos a las actividades financiadas, fueron firmadas por los veinte Estados contribuyentes el 14 de mayo de 2007.

De forma sintética, puede señalarse que este programa supone una importante apuesta para la promoción de la cooperación en materia de investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de la protección de las fuerzas armadas desplegadas en misiones. En particular, el Programa JIP-FP incluye dieciocho objetivos en materia de investigación y desarrollo tecnológico, que se agrupan en cinco áreas principales:

Sistemas de seguridad colectiva (unidades, plataformas, infraestructura) a través de la mejora de las actuaciones de detección, identificación y respuesta;

Protección individual;

Análisis de datos, incluyendo la conexión de datos provenientes de diversas fuentes;

Sistemas tácticos de comunicación por radio en el medio urbano;

Planeamiento y desarrollo de misiones en un medio asimétrico.

La dirección del Programa se lleva a cabo por un Comité de Dirección formado por un representante de cada Estado miembro contribuyente y presidido por la AED. Este Comité es el órgano rector en el desarrollo del proyecto. En

468. Los Estados contribuyentes son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia.

principio se prevé que sus decisiones sean tomadas por consenso, aunque es posible la utilización de un voto ponderado en función de las cuotas aportadas al presupuesto por cada uno de los Estados participantes. En particular, el Comité de Dirección será el encargado de decidir las áreas que van a incluirse en cada una de las convocatorias que se emitirán en el contexto del Programa, además de adscribirle el presupuesto correspondiente y decidir, sobre la base de una evaluación técnica, los contratos finalmente seleccionados.

En el año 2007 se han establecido las dos primeras convocatorias dirigidas a las posibles empresas participantes. La primera de ellas, de 15 de mayo de 2007, se destinó a la financiación de aquellos programas o proyectos que tuvieran como objeto el ámbito de la seguridad colectiva y se dirigió directamente a doscientos setenta potenciales contratistas que habían sido designados previamente por los Estados miembros contribuyentes. Según los datos emitidos por la AED, se presentaron unas treinta solicitudes de diferentes firmas<sup>469</sup>. La evaluación se completó en septiembre de 2007, de forma que el Comité de Dirección seleccionó cinco proyectos el 16 de octubre de 2007. Entre los últimos meses del 2007 y los primeros del 2008 se prevé la firma definitiva para el desarrollo de los proyectos seleccionados.

La segunda convocatoria se hizo pública el 16 de noviembre de 2007 y, en este caso, se ha dedicado a la promoción de proyectos en dos áreas: sistemas tácticos de comunicación por radio y protección individual. La convocatoria está dirigida directamente a trescientos seis potenciales contratistas que han sido designados previamente por los Estados miembros contribuyentes y cuyas solicitudes pueden presentarse hasta el final del mes de febrero de 2008.

Como puede apreciarse, el Programa JIP-FP se encuentra en las primeras fases de su despliegue. Es necesario comprobar los resultados de las primeras convocatorias para poder realizar una evaluación real de su impacto y efectividad para la consecución de resultados en las áreas en las que es de aplicación. También es esta práctica la que determinará si el presupuesto aportado es el adecuado para los ambiciosos objetivos del Programa, así como el grado de implicación de los Estados contribuyentes en las siguientes fases de desarrollo.

### 3.2.3. PROYECTOS DE CATEGORÍA B

El artículo 21 de la Acción Común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 prevé la posibilidad de aprobación por la Junta Directiva de los llamados proyectos o programas de Categoría B, también denominados de *opt-in*. Esta modalidad de actuación comparte con los programas de Categoría A su carácter *ad hoc*, pero difieren de aquellos fundamentalmente en las previsiones relativas al tipo de participación que llevarán a cabo los Estados miembros. Este último elemento dotará a esta tipología de programas de caracteres propios, al tiempo que tendrá importantes consecuencias en relación a su efectividad para el establecimiento de

---

469. Los datos de licitación de cada una de las convocatorias del Programa pueden consultarse en el sitio web de la AED, <http://www.eda.europea.eu>.

una actuación común en investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa.

En la modalidad de proyectos o programas de la Categoría B, la capacidad para establecer las reglas de funcionamiento y financiación de cada actuación queda de nuevo en manos de los Estados contribuyentes. Mientras que le serán de aplicación las *General Conditions Applicable to Ad Hoc Research & Technology Projects and Programmes of the European Defence Agency*, aprobadas por la Junta Directiva en su sesión de 7 de abril de 2006, como ocurría respecto a los proyectos o programas de la Categoría A, suponen un documento tipo que puede ser modificado por la negociación entre los Estados contribuyentes<sup>470</sup>. La única previsión específica requerida por el sistema de la AED en esta labor es la participación de la Comisión en los casos en los que se produjera la contribución al presupuesto de la Comunidad (art. 21.5 Acción Común).

Respecto al tipo de participación requerida, en los proyectos y programas de Categoría B será un grupo de Estados miembros los que informarán a la Junta Directiva de su intención de desarrollar un «proyecto o programa específico en el marco del mandato de la Agencia» (art. 21.1 Acción Común). Para su inicio resulta necesario, por tanto, la presencia de un interés de cooperación por parte de los Estados participantes y, a partir de aquí, será cuando se establezcan las previsiones concretas de la participación de la AED.

El resto de los Estados miembros no participantes deberán ser informados del proyecto, con el fin de que pudiera realizarse su participación si estuvieran interesados. A partir de aquí, se desarrollará el procedimiento adecuado para que se produzca la aceptación por parte de los Estados promotores de esta nueva participación, así como la determinación de sus caracteres concretos (arts. 21.2 y 21.4 Acción Común).

En los supuestos de los programas y proyectos de la Categoría B no se prevé la asunción de cargas financieras por la AED, de forma que se sustentan únicamente mediante las contribuciones nacionales. Esta previsión conlleva diversos problemas.

Por un lado, supone que resulte crucial la presencia del interés nacional, precisamente porque no va a existir incentivo financiero exterior alguno. Los Estados miembros son los que sustentan el coste de los programas mediante inversiones públicas y privadas procedentes de su propia industria, por lo que la elección de los ámbitos de financiación va a depender de los intereses nacionales. En este ámbito se ha dado un cierto paso atrás respecto a WEAG, ya que en aquélla, la organización financiaba el cincuenta por ciento de los programas y las empresas financiaban el cincuenta por ciento restante. En la situación prevista en la AED, las empresas no obtienen incentivo adicional alguno al no existir financiación europea alguna.

470. Como complemento a las Condiciones Generales debe consultarse además la *Guía para la Elaboración de Acuerdos de Proyectos y Programas de I+T Ad Hoc de Categoría B*.

A esta situación se añade el hecho de que en el proceso de licitación cada Estado va a financiar su propia industria. De esta forma se produce una situación en la que no se crea un verdadero espacio europeo común en investigación y desarrollo tecnológico en el que las inversiones nacionales puedan sufragar los gastos de la investigación en otros socios comunitarios. En el caso de los programas y proyectos de la Categoría B los espacios de financiación siguen manteniendo una base nacional.

### **3.3. APLICACIONES CIVILES Y DE SEGURIDAD EN MATERIA QUE NO SEA DE DEFENSA DE LA ACTUACIÓN DE LA AED EN LOS ÁMBITOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO**

Uno de los elementos que caracterizan la actividad de la AED en materia de investigación y desarrollo tecnológico es la posibilidad de obtener resultados en ámbitos que no son estrictamente de defensa. El desarrollo tecnológico en los denominados bienes de doble uso o la investigación en cuestiones de seguridad no directamente relacionadas con la defensa, suponen unos resultados que pueden ser obtenidos en el desarrollo de los programas y proyectos financiados o incluidos bajo el mandato de la AED. La previsión de alcanzar resultados más allá de los relacionados estrictamente con la defensa va a suponer una importante ventaja para el desarrollo de la actividad en esta materia, pero para hacer de esta previsión una realidad existen importantes dificultades que tendrán que ser superadas.

Por un lado, no cabe duda de que en un área como la investigación europea en materia de defensa en el que no existe una importante voluntad de financiación por parte de los Estados, la posibilidad de obtener resultados adicionales con cierta repercusión económica puede suponer un aliciente adicional que ayude en la motivación hacia una mayor implicación. En estos casos, la obtención de resultados en la investigación y el desarrollo tecnológico comunitario en bienes de doble uso incidirán en el desarrollo del mercado interior, al tiempo que puede generar un incremento en la competitividad comunitaria en los mercados exteriores relacionados.

El caso más concreto en el que puede incidir la actuación de la AED en este campo es en el desarrollo de las denominadas «disruptive technologies», es decir, en aquellos campos en los que a un bajo nivel de desarrollo y un alto riesgo, se suma la posibilidad de obtención de unos resultados que supongan un avance cualitativo importante en las áreas de referencia. En materia de defensa existe un buen número de áreas de investigación en las que está presente este tipo de problemática y aquí la posibilidad de actuación de la AED supone una interesante aportación, debido a que este tipo de investigaciones no resultan rentables para la actuación de las empresas y, habitualmente, tampoco de los Estados individualmente considerados.

La actuación de la AED en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológicos que presentasen las características señaladas, tendrían necesariamente que conllevar la inclusión de esta entidad en una red más amplia de desarrollo de I+T en

el ámbito europeo. A las ventajas estrictamente en materia de defensa se unirían las más generales de desarrollo tecnológico e industrial, que ayudarían a incrementar la productividad tecnológica del sistema europeo.

Mientras que las ventajas de una actividad propia de la AED aparecen claras, el principal problema que surge para su viabilidad es, una vez más, el de la financiación. Actualmente resulta claro que la AED no cuenta con el presupuesto suficiente para poder hacer una aportación relevante en este ámbito. No puede saberse en el momento actual si las llamadas desde esta entidad a una mayor contribución de los Estados miembros darán sus frutos, pero en cualquier caso parece que un incremento en los fondos resulta necesario para una actuación eficaz en este apartado.

A la carencia de financiación se suma un elemento que ya ha sido señalado en apartados anteriores, como es la desconexión entre los programas y proyectos de la AED con los programas de investigación y desarrollo tecnológico desarrollados por otras Instituciones o agencias comunitarias, en particular por la Comisión Europea. Las previsiones iniciales incluidas en la Acción Común del Consejo de Ministros respecto a la participación de la Comisión Europea en programas y proyectos de la AED no han sido desarrolladas, como tampoco lo han sido las diferentes llamadas y previsiones relativas a la cooperación con otras agencias del sistema comunitario emitidas por la Junta Directiva.

El artículo 20 de la Acción Común prevé expresamente la posibilidad de participación de la Comunidad Europea en los proyectos y programas de Categoría A, mientras que en el mismo sentido se pronuncia el artículo 21 respecto a los proyectos y programas de la Categoría B. En ambos casos se prevé la participación de un representante de la Comisión en los Comités rectores de estos programas, de forma que esta Institución podrá participar en el diseño y la implementación de cada acción. Como se ha señalado, esta participación no se ha producido hasta la fecha.

La Junta Directiva ha señalado en diversas ocasiones la pertinencia de activar redes de cooperación con otras agencias del sistema comunitario que les permitiera compartir información y objetivos de investigación relativos a los bienes de doble uso y a los sistemas de seguridad en materias que no sean de defensa<sup>471</sup>. De hecho, si se analiza el apartado dedicado a los medios necesarios para alcanzar los objetivos de la AED que se incluye en el *Framework for a European Defence Research & Technology Strategy*, de 19 de noviembre de 2007, puede observarse el protagonismo que la Junta Directiva otorga a integrar la actividad en investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa en un ámbito más amplio de actuación comunitaria en investigación.

La ausencia en el momento actual de los cauces apropiados que aseguren esa integración de la materia de defensa en sistemas comunitarios de investigación

471. En este sentido aparece la *Decision on Key Operating Rules for the R&T Operational Concept*, de 22 de abril de 2005.

hace que resulte imposible compartir líneas de actuación y que se multipliquen los costes en actuaciones similares. Quizás la explicación a esta situación haya que buscarla en una cierta reticencia por parte de las diversas entidades comunitarias a incluir a un nuevo agente como es la AED en sus trabajos, pero, en todo caso, parece que esta última ha fijado como una de sus prioridades alcanzar una mayor comunicación y cooperación en este ámbito.

## *Conclusiones finales*

### **Parte I**

1º. Desde el rechazo francés al proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, las cuestiones de seguridad y defensa quedaron excluidas de la agenda europea hasta 1992. El temor al rearme alemán, la negativa del Reino Unido a integrarse en la CED y los vínculos preexistentes con la OTAN contribuyeron, entre otras circunstancias, al fracaso del proyecto de un ejército europeo.

2º. Tras el final de la Guerra Fría, el TUE, en su primera redacción de Maastricht (1992), recuperó las cuestiones de seguridad y defensa, incorporándolas a su articulado bajo la denominación de «Política Exterior y de Seguridad Común» (PESC). En este contexto emerge, a partir de 1999, una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuyo ámbito de especialización se concreta en las misiones Petersberg, esto es, misiones de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis.

3º. El Consejo Europeo ha sido el verdadero impulsor del apartado militar de la PESC, fijando en Helsinki, en diciembre de 1999, el Primer Objetivo Principal (Headline Goal) de capacidades militares de la UE, renovado después por el Headline Goal 2010, establecido por el Consejo Europeo de Bruselas en junio de 2004. La evolución observada, los compromisos asumidos y la experiencia de las operaciones Petersberg permiten hablar en la actualidad de un enfoque más integral de las capacidades de defensa de la UE.

4º. En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la única organización internacional universal que tiene atribuidas, como propósito fundamental, funciones específicas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En el marco de la Carta de las Naciones Unidas se establecen los medios y los métodos con los que cada órgano principal contribuye a dicho mantenimiento. Ahora bien, la propia Carta de las Naciones Unidas prevé la posibilidad de que organizaciones regionales puedan contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a través de acuerdos que sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Por tanto, sus acciones quedan siempre subordinadas a la ONU, aunque puedan ser complementarias o suplementarias.

5º. En este sentido, la UE ha venido desarrollando un sistema de operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz, primero en el marco de la UEO, luego en coordinación estricta con la OTAN o la misma ONU e, incluso, de forma autónoma, teniendo como fundamento, además de la propia Carta de las Naciones Unidas, el TUE, que las autoriza y les da carta de naturaleza, mencionándolas

expresamente. La naturaleza de las operaciones que pone en marcha la UE responde a las características del conflicto. Por ello, se ponen en marcha operaciones estrictamente militares, policiales o civiles, o combinaciones de estos componentes. Ello responde a la necesidad de encontrar el mejor formato para la contribución al mantenimiento de la paz o a la construcción de la misma.

6º. La práctica y la experiencia previa de Naciones Unidas son indicativos de los principios a los que se somete la UE una vez que decide el despliegue de una operación de gestión de crisis o de mantenimiento de la paz. Entre ellos, podemos encontrar la exigencia de contar con el consentimiento y la cooperación de las partes, la necesidad de tener un objetivo político claro y un mandato sujeto a revisión, la actuación imparcial de la UE, el uso limitado de la fuerza, el tener mecanismos eficaces de mando y apoyo financiero y logístico suficientes.

7º. El Tratado de Lisboa, aprobado el 13 de diciembre de 2007, en lo que respecta a la PESD, se fundamenta en el fallido Tratado Constitucional cuyas disposiciones en muchos casos están casi reproducidas. Sea como fuere, sobre la base del Tratado de Lisboa se puede considerar que la rebautizada «Política Común de Seguridad y Defensa» (PCSD) ha alcanzado cierta autonomía y entidad propia, si bien sigue formando parte de la Política Exterior y de Seguridad Común.

8º. El TUE reformado por Lisboa (TUEr) no alude ya a la definición progresiva de una política de defensa común, ya que parte implícitamente de su existencia y presume la obligación de los Estados miembros de poner a disposición de la UE las capacidades militares y civiles necesarias para la consecución del Objetivo Principal 2010.

9º. El TUEr proporciona a la ya existente AED una sólida base legal, al tiempo que corrobora formalmente sus cometidos en el desarrollo de las capacidades militares que precisa la UE para llevar a cabo sus operaciones y contribuir así, de forma creíble y eficaz, a la seguridad internacional.

## **Parte II**

1º. La AED representa una de las innovaciones institucionales más importantes dentro de la dinámica de desarrollo imparable que conoce en los últimos años la PESD. Su creación y puesta en funcionamiento en 2004 intenta dar respuesta al escenario de debilidad militar y de fragmentación jurídica y funcional que caracteriza la industria y el mercado de la defensa en Europa. Por ello, su misión fundamental es promover una política armamentística común, que garantice una mejor asignación de los recursos financieros y apoye el desarrollo de las capacidades militares que la UE precisa para sus operaciones PESD.

2º. El desarrollo de las diferentes funciones y cometidos de la AED no sólo permitirán progresar a los Estados miembros en el ámbito de los armamentos, sino también lograr una coherencia en el terreno militar. Dicha coherencia será posible a través de cuatro tipos de acciones, a saber: la determinación de las necesidades operativas; el fomento de la colaboración en materia de armamento entre los Estados miembros; la aplicación de medidas tendentes a reforzar la base industrial y

tecnológica de la defensa europea y, finalmente, el trabajo, en colaboración con la Comisión, en el desarrollo de un mercado europeo de armamento competitivo a escala internacional.

3º. Atendiendo a la misión, objetivo y ámbito específico de la AED, en un principio hubiera podido pensarse que la misma terminaría siendo una iniciativa europea más en el resbaladizo terreno militar. Ahora bien, sobre la base de las acciones concretas desplegadas desde su creación en cumplimiento de sus funciones y de los resultados positivos de las mismas, cabe señalar que, actualmente, la AED se está constituyendo en un importante soporte en el desarrollo de una política común de armamentos.

4º. Pese a operar en un ámbito tan sensible como es el de la PESD, el modelo adoptado en la configuración legal de la AED reproduce las líneas centrales del modelo de las restantes agencias europeas.

5º. El carácter intergubernamental de la AED se manifiesta fundamentalmente en el mecanismo de toma de decisiones en el seno de la Junta Directiva, en su financiación mediante contribuciones nacionales y en la tutela del Consejo sobre su actuación. Sin embargo, las consecuencias de su encaje en el marco institucional único la alejan de las agencias internacionales clásicas.

6º. La acumulación de funciones relativas a la AED en la figura del Secretario General / Alto Representante conlleva un riesgo importante de falta de responsabilización de la AED, máxime cuando los procedimientos de control habilitados son bastante débiles debido a la sensibilidad del ámbito material en que se halla ubicada.

7º. Con respecto a las futuras relaciones de la AED con otros organismos existentes de cooperación militar, hay que constatar que la AED ha absorbido gradualmente las actividades de la WEAG/WEAO durante los años 2005 y 2006, no así las de la OCCAR y de la LoI, por lo que ambos resultan todavía instrumentos imprescindibles para la reestructuración del mercado de defensa europeo. Sin embargo, a fin de evitar esta fragmentación en la cooperación armamentística, así como las duplicidades de esfuerzos que genera, es razonable pensar que, en un horizonte no muy lejano, las actividades y proyectos de estos dos organismos sean también transferidos a la AED.

8º. La evolución de la PESD viene determinada, de modo ineludible, por el propio desarrollo de los vínculos transatlánticos. Las relaciones entre la UE y la OTAN en el ámbito de la defensa se concretan actualmente en la «asociación estratégica», así como en los acuerdos de Berlín Plus, en lo que respecta a las operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz. Conforme a estos compromisos, la UE puede desplegar una de estas misiones PESD, pudiendo incluso servirse de la infraestructura de la OTAN, siempre que ésta no esté interesada en llevarla a cabo, lo cual supone en la práctica una cierta tutela y prevalencia funcional sobre la UE.

9º. Un factor que incidirá también en la evolución de las relaciones UE-

OTAN en un futuro próximo será el principio de compatibilidad consagrado en el Derecho Originario (art. 42, 1º y 2º TUEr). Conforme a esta disposición, cuando ambas organizaciones actúen juntas, la UE tendrá prohibido contravenir las decisiones de la OTAN o utilizar recursos asignados a misiones bajo liderazgo de la Alianza. No obstante, la cláusula no implicará un deber de consulta, ni la posibilidad de que la Alianza tenga acceso a los efectivos europeos con carácter preferente. Las nuevas fórmulas de coordinación con la OTAN tratan, en definitiva, de evitar decisiones contradictorias, solapamientos de actuaciones y, al mismo tiempo, garantizar el desarrollo por la UE de una capacidad autónoma de gestión de crisis dentro de la estrategia europea de defensa.

### **Parte III**

1º. La AED lleva pocos años en funcionamiento y las dificultades que afronta para promover una política común de armamentos son de carácter estructural, arraigadas en culturas estratégicas diferentes e inercias nacionales fuertemente asentadas, cuya superación requerirá más tiempo antes de que puedan apreciarse resultados tangibles.

2º. Fomentar una cooperación europea armamentística eficaz mediante una doctrina común de necesidades operativas es uno de los principales cometidos que actualmente lleva a cabo la AED, a través de su Dirección de Desarrollo de Capacidades. Por el momento, la tarea está resultando compleja debido a las acusadas diferencias doctrinales, las persistentes prácticas proteccionistas de muchos gobiernos y la ausencia de marcos comunes de gestión de adquisiciones. Con todo, la AED se está revelando, gradualmente, como un instrumento de identificación de necesidades operativas, que contribuye a definir los objetivos de capacidades militares, que evalúa el grado de cumplimiento de los Estados miembros de sus compromisos y que se dispone ya a cofinanciar algunos programas conjuntos de armamento de la UE con una dotación presupuestaria cada vez más alta.

3º. La fragmentación del mercado europeo de armamentos, debido a la dispar regulación nacional, es una de las causas de la debilidad de la capacidad militar europea. La disparidad normativa y los costes administrativos que genera para la industria militar es debida a la aplicación sistemática, a toda adjudicación y adquisición de equipos, de la excepción del artículo 296 del TCE (art. 346 TFUE). La liberalización del mercado es una condición previa para el refuerzo de la base industrial y tecnológica europea que exige una necesaria coordinación entre la Comisión Europea, la propia AED y los Estados miembros, que permita determinar cuándo se aplican las normas comunitarias del mercado interior y cuándo prevalecen los intereses esenciales de seguridad.

4º. Un paso en esta dirección ha supuesto la gestión por la AED, a partir de julio de 2006, de un Código de Conducta en la Adquisición de Material de Defensa, adoptado por los Ministros de Defensa en noviembre de 2005, un régimen intergubernamental voluntario y no vinculante, que tiene como objetivo fomentar la transparencia y la competencia en la adquisición de material militar. Completan este

dispositivo la inclusión de una página dentro de la web de la AED en la que se publican los concursos en materia de adquisición de armamento de los Estados miembros, así como un Código de Buenas Prácticas en la Cadena de Suministro, cuyo objetivo es fomentar una mayor competencia e igualdad de oportunidades para todos los proveedores a lo largo de la cadena de suministro, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

5º. La actuación de la AED en materia de promoción y coordinación en investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de la defensa se configura como una de las áreas fundamentales para la consecución de una capacidad militar autónoma de la UE. Las funciones de la AED en este ámbito van más allá de los cometidos del extinto Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) y es, quizás, una de las áreas más activas de la AED, donde se registran ya algunos impulsos importantes, como el supuso el acuerdo adoptado por los Ministros de Defensa de la UE, en noviembre de 2007, de establecer un marco estratégico común para desarrollar un I+D conjunto en defensa.

6º. Se han previsto diversos cauces para el desarrollo de programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en materia de defensa que permitirán una actuación de la AED en este campo a través de su Dirección de Investigación y Tecnología. Sin embargo, uno de los principales problemas en este sentido es que se ha primado un tipo de financiación basado en las contribuciones de los Estados participantes, lo que dejará en manos de éstos el desarrollo definitivo de las actuaciones y obstaculizará el desarrollo de una actuación autónoma de la AED que incentive el logro de determinados objetivos.

7º. La actuación de la AED en relación a la investigación y el desarrollo tecnológico con respecto a los bienes de doble uso y cuestiones de seguridad en materia que no sea de defensa supone un campo de indudable valor a incentivar en los próximos años. Para ello, tendrá que superar las carencias financieras actuales y el aislamiento de otros programas de investigación comunitarios.

8º. Tras la entrada en vigor del TUEr y a medida que la nueva Política Común de Seguridad y Defensa vaya adquiriendo mayor dimensión, cabe esperar que las alianzas entre las empresas productoras, el uso transnacional de las tecnologías y la cooperación armamentística adquieran una mayor relevancia, por encima de las tradicionales compensaciones a la industria («juste retour») y el control por los Estados de los mercados y los avances tecnológicos. En este nuevo marco jurídico político es previsible que la AED, especialmente a través de la cooperación estructurada permanente, contribuya decisivamente a una mejor capacitación e interoperatividad de las Fuerzas Armadas, que permita a la UE, como actor internacional, desplegar de forma autónoma y eficaz sus operaciones en el extranjero.