

# Análisis

N.º

# 09

ES

## La defensa europea



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

2019

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-XII
<b>Introducción</b>	01-08
Antecedentes	01-03
El presente examen	04-08
<b>1. Defensa: el papel clave de los Estados miembros</b>	09-73
<b>1.1 Defensa: un ámbito único en el marco jurídico e institucional de la UE</b>	09-36
Disposiciones específicas sobre defensa en los Tratados	09-19
Partes interesadas clave y disposiciones de gobernanza	20-27
Operaciones y misiones PCSD	28
Cooperación en materia de defensa en Europa y fuera de Europa	29-36
<b>1.2 Acontecimientos recientes en la UE: un nuevo nivel de ambición</b>	37-54
La Estrategia Global de la UE y el Plan de Acción Europeo de la Defensa	37-40
Gasto en defensa dentro de la UE	41-54
<b>1.3 Riesgos asociados a la nueva ambición en materia de defensa de la UE</b>	55-73
Una ambición para la política de defensa de la UE	56-68
Coherencia con la OTAN	69-73
<b>2. Capacidades e industrias de defensa de los Estados miembros de la UE: una posición mundial en entredicho</b>	74-141
<b>2.1 Fortalezas y debilidades de las capacidades de los Estados miembros</b>	75-91
Medición de las capacidades militares	75-78
Indicadores cuantitativos	79-81
Análisis cualitativo	82-88
Repercusión del Brexit	89-91

<b>2.2 Características fundamentales de la industria europea de la defensa</b>	<b>92-113</b>
El sector de la defensa	92-94
Principales tendencias	95-97
Panorama industrial de la defensa europea	98-100
El lado de la demanda: los Estados miembros	101-106
El lado de la oferta: la industria	107-113
<b>2.3 Refuerzo de la cooperación en la UE</b>	<b>114-127</b>
Plan de Desarrollo de Capacidades	115-116
Revisión anual coordinada de la defensa	117-119
Cooperación Estructurada Permanente (CEP)	120-123
El Fondo Europeo de Defensa	124-127
<b>2.4 Riesgos para el rendimiento asociados a los programas de defensa de la UE</b>	<b>128-141</b>
Un proceso de planificación de la UE eficaz	129-132
La participación de los Estados miembros	133-135
Impacto en las necesidades de capacidad reales	136-137
Marco de gobernanza y de rendición de cuentas	138-141
<b>Observaciones finales</b>	<b>142-144</b>
<b>Anexo I — Cronograma</b>	
<b>Anexo II — El marco institucional de la defensa europea: un ámbito complejo con múltiples agentes</b>	
<b>Anexo III — Prioridades en términos de capacidades identificadas en documentos clave de la UE, 2013-2019</b>	
<b>Anexo IV — Principales características de los subsectores de la industria de la defensa de la UE (aeroespacial, terrestre, naval)</b>	
<b>1/2</b>	
<b>Anexo IV — Principales características de los subsectores de la industria de la defensa de la UE (aeroespacial, terrestre, naval)</b>	
<b>2/2</b>	

**Anexo V — Análisis DAFO: BITDE**

**Anexo VI — Principales disposiciones de auditoría en el ámbito de la defensa de la UE**

**Acrónimos y abreviaturas**

## Resumen

**I** La defensa es un ámbito específico que ocupa un lugar central en la soberanía nacional de los Estados miembros. Para la mayoría de los Estados miembros de la UE, la defensa europea consta principalmente de dos niveles importantes: la capacidad de legítima defensa, individual o colectiva, que ofrece la OTAN a los Estados miembros. El Tratado de la Unión Europea destaca el carácter único de la política común de seguridad y defensa (PCSD), y establece el papel de liderazgo de los Estados miembros y algunas limitaciones a la actuación de la UE en este ámbito.

**II** Hasta hace poco, la actuación en el ámbito de la defensa en la UE había sido limitada y no existía una Unión Europea de Defensa. Sin embargo, como respuesta a los desafíos del nuevo entorno mundial, la UE ha puesto en marcha nuevas iniciativas para reforzar la cooperación entre los Estados miembros. Para el período 2021-2027, la Comisión ha propuesto incrementar el gasto destinado a proyectos de I+D relacionados con defensa de 590 millones de euros a 13 000 millones de euros, lo que supone veintidós veces más que en el actual ciclo de siete años.

**III** Esto ha llevado a que el Tribunal centre su atención en la defensa, pues el aumento rápido y significativo de la financiación implica riesgos para el rendimiento. La defensa implica la creación de capacidades militares reales con potencial claro para prevenir posibles amenazas, y la disponibilidad para actuar cuando sea necesario.

**IV** Por consiguiente, el Tribunal ha elaborado el presente examen, un estudio analítico basado en información pública. Concretamente, se centra i) en el marco jurídico, institucional y financiero en el ámbito de la defensa, y ii) en la situación actual respecto a las capacidades e industrias de defensa de los Estados miembros. Su intención es señalar los principales riesgos asociados al nuevo nivel de ambición de la UE y a la propuesta de incremento de la financiación.

**V** Las iniciativas de la UE relacionadas con la defensa representan intentos en un ámbito en el que hasta ahora la Unión ha tenido poca experiencia. A día de hoy, existe el riesgo de que no se hayan establecido objetivos adecuados ni se hayan instaurado los sistemas oportunos para adaptarse a este incremento del gasto de la UE y el nuevo nivel de ambición previsto en la Estrategia Global de la UE.

**VI** Existen diferencias estratégicas claras entre los Estados miembros de la UE: en particular, no comparten una percepción común de las amenazas ni tampoco una visión común del papel de la UE. Tienen normas de intervención diferentes y muy

diversos puntos de vista sobre el uso de la fuerza militar. En un contexto de estas características, algunos conceptos, como la «autonomía estratégica» o «un ejército europeo», resultan vagos e imprecisos.

**VII** La coherencia de las iniciativas de la UE y las sinergias con otros marcos, especialmente la OTAN, es fundamental. La UE y la OTAN comparten retos de seguridad comunes y, por tanto, intereses de defensa comunes. Para veintidós Estados miembros, la OTAN sigue siendo el marco principal de defensa colectiva. Los Estados miembros de la UE disponen de un conjunto único de fuerzas; por consiguiente, a fin de evitar un uso ineficiente del dinero de los contribuyentes, la capacidad de la UE de complementar a la OTAN para evitar la duplicación y el solapamiento de funciones con ella constituye el punto crítico y la prioridad fundamental para el futuro próximo.

**VIII** No obstante, las capacidades militares de los Estados miembros han sufrido recortes significativos y descoordinados en sus presupuestos de defensa, además de falta de inversión. Actualmente, los Estados miembros de la UE distan mucho de poseer las capacidades militares necesarias para satisfacer el nivel de ambición militar de la UE. Con el *Brexit* esta situación se agravará, ya que el Reino Unido representa aproximadamente una cuarta parte del gasto total en defensa de los Estados miembros de la UE.

**IX** Aunque se espera que el gasto en defensa de la UE aumente en los próximos años, este es reducido (aproximadamente una media de 3 000 millones de euros anuales) en comparación con el gasto militar global de los Estados miembros. Según las estimaciones, serían necesarios varios cientos de miles de millones de euros para compensar el déficit de capacidades en caso de que Europa tuviese que defenderse sin ayuda exterior. Solo para cumplir la directriz del 2 % del PIB, los países de la UE que son miembros de la OTAN deberían invertir anualmente 90 000 millones de euros adicionales, lo que equivale a un aumento de aproximadamente el 45 % con respecto a su nivel de gasto de 2017.

**X** Por lo que respecta al impacto de las nuevas iniciativas de la UE y al rápido aumento del gasto correspondiente, aún no se cumplen, o se desconocen, varias condiciones clave, a saber:

- un proceso eficaz de planificación de la UE;
- la participación de los Estados miembros;
- el impacto sobre las necesidades de capacidad reales;

- o el marco de gobernanza y de rendición de cuentas.

**XI** El argumento en favor de una mayor cooperación en la UE en materia de seguridad y defensa se ha basado en consideraciones económicas e industriales. Los intentos previos de la UE por apoyar el establecimiento de un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo fueron infructuosos. La limitada cooperación entre los Estados miembros ha provocado ineficiencias en el sector de la defensa de la UE, lo cual hace peligrar la competitividad mundial de la industria y su capacidad para desarrollar las capacidades militares necesarias. No obstante, también existe el riesgo de que el aumento significativo de la financiación para apoyar actividades de I+D orientadas a la defensa se convierta en un ejercicio sin repercusiones reales en la competitividad de la industria europea de defensa.

**XII** Contribuir a mejorar la capacidad de defensa en Europa requiere algo más que palabras y la aplicación eficaz de iniciativas reales con el objetivo de apoyar una industria de defensa europea competitiva y reforzar las capacidades militares de los Estados miembros en plena complementariedad con la OTAN. En última instancia, el éxito y el futuro de la UE en el ámbito de la defensa depende totalmente de la voluntad política de los Estados miembros, puesto que constituyen la pieza central de la arquitectura de la defensa europea.

# Introducción

## Antecedentes

**01** Los recientes acontecimientos internacionales han llevado a los dirigentes europeos volver a considerar la defensa como un ámbito político clave, en consonancia con las crecientes expectativas de los ciudadanos europeos en materia de seguridad<sup>1</sup>. En los últimos años, la anexión de Crimea por parte de Rusia, la evolución de la relación transatlántica, la intensificación y diversificación de las amenazas a la seguridad y el regreso de la competencia entre grandes potencias han dado un nuevo impulso a la cooperación de la UE en el ámbito de la defensa.

**02** El argumento en favor de una mayor cooperación en la UE en materia de seguridad y defensa también se basa en consideraciones económicas pues, de hecho, la defensa tiene una fuerte dimensión económica e industrial. La limitada cooperación entre los Estados miembros ha provocado ineficiencias en el sector de la defensa de la UE, lo cual hace peligrar la competitividad mundial de la industria y su capacidad para desarrollar las capacidades militares necesarias<sup>2</sup>.

**03** En este contexto, la Estrategia Global de la UE de 2016 y su Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa establecen un nivel de ambición más elevado para la UE y sus Estados miembros, con la finalidad de promover una Europa más fuerte. Partiendo de este nuevo nivel de ambición, en los últimos años se han desarrollado varias iniciativas y mecanismos relacionados con la defensa (véase el [anexo I](#)). El objetivo del presente documento es examinar la coyuntura actual de la cooperación de la UE en materia de defensa para presentar una síntesis de la incipiente política de defensa de la UE y del entorno específico en que se pone en práctica.

## El presente examen

**04** El presente examen es un estudio analítico basado en información pública cuyo objetivo no es ofrecer una descripción histórica de la configuración de la política de

---

<sup>1</sup> *Eurobarómetro* n.º 90 de noviembre de 2018.

<sup>2</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund», SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

defensa de la UE, sino observar la situación actual y las perspectivas para el nuevo marco financiero plurianual (MFP).

**05** Su finalidad es contribuir a la reflexión estratégica, proporcionar información a los legisladores y concienciar al público y a otras partes interesadas. Asimismo, ha permitido al Tribunal adquirir conocimientos y desarrollar capacidades internas para su futuro trabajo de auditoría en este ámbito.

**06** En la primera parte se presenta un resumen del marco jurídico, institucional y financiero asociado a la política de defensa de la UE. En la segunda, el foco se examina la defensa de la UE desde el punto de vista industrial y de las capacidades a fin de presentar algunas de las últimas iniciativas adoptadas en el ámbito de la UE. En el documento se destacan las dificultades que plantea la aplicación eficaz de la política, así como los principales riesgos derivados de las recientes ambiciones e iniciativas de la UE y de la propuesta de aumento de la financiación destinada a la defensa en la UE.

**07** Los hechos presentados en este examen se basan en:

- un examen documental, entre otros, de documentos de la UE y publicaciones de otras fuentes (grupos de reflexión, instituciones de investigación, expertos, etc.);
- entrevistas con personal de las instituciones y órganos de la UE y otras instituciones y organizaciones (p. ej., la OTAN y laboratorios de ideas).

**08** El examen tiene en cuenta la evolución de la política de defensa de la UE hasta el 17 de junio de 2019. La Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y a la Agencia Europea de Defensa tuvieron la oportunidad de formular comentarios sobre la versión provisional de este documento. Las opiniones vertidas en el presente examen no reflejan necesariamente las de dichas instituciones y órganos.

# 1. Defensa: el papel clave de los Estados miembros

## 1.1 Defensa: un ámbito único en el marco jurídico e institucional de la UE

### Disposiciones específicas sobre defensa en los Tratados

#### La política común de seguridad y defensa

**09** La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC). La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y ofrecerá a la UE «una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas»<sup>3</sup>. Por otro lado, los Estados miembros están sujetos a la obligación de ayuda y asistencia mutuas en caso de que un Estado miembro sea «objeto de una agresión armada en su territorio»<sup>4</sup>.

**10** Un aspecto fundamental de la PESC y de la PCSD es su naturaleza intergubernamental y el liderazgo ejercido por los Estados miembros. Las políticas exterior y de defensa se perciben como poderes ejecutivos en gran medida y como símbolos fuertes y esenciales de la soberanía nacional<sup>5</sup>. El TUE destaca el carácter único de la PCSD, que está sujeta a normas y procedimientos específicos.

**11** En particular, el papel de las instituciones de la UE en la PCSD difiere del que desempeñan en otras políticas de la UE aplicadas en el marco institucional del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (véase el apartado **19**). La Comisión no

---

<sup>3</sup> Artículo 42, apartado 1, de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE) (DO C 326 de 26.10.2012).

<sup>4</sup> Francia recurrió a la cláusula de asistencia mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) por primera vez a raíz de los ataques terroristas perpetrados en París en 2016.

<sup>5</sup> *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, enero de 2019.

tiene derecho de iniciativa<sup>6</sup> y el Parlamento Europeo carece de poder legislativo. Asimismo, salvo contadas excepciones<sup>7</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene competencia respecto a la PCSD<sup>8</sup>.

**12** El Tratado de la Unión Europea contiene varias limitaciones a la acción de la UE en el ámbito de la PCSD. El primer límite importante es respecto de las «obligaciones [...] para determinados Estados miembros<sup>9</sup> que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)»<sup>10</sup>. Las disposiciones de la PCSD no deben afectar al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de los Estados miembros, por ejemplo en relación con la neutralidad.

**13** En segundo lugar, disposiciones específicas permiten que los Estados miembros se excluyan voluntariamente de la cooperación en defensa. Esta posibilidad es la utilizada por Dinamarca, que se ha excluido voluntariamente<sup>11</sup> y no participa en la PCSD.

**14** En tercer lugar, el TUE restringe la utilización del presupuesto de la UE en el ámbito de la defensa. Concretamente, el presupuesto de la UE no puede financiar gastos «relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa»<sup>12</sup>. Esto se aplica, por ejemplo, al gasto en operaciones militares sufragado por los Estados miembros participantes (véase el apartado 49). Asimismo, los Estados miembros ponen las capacidades civiles y militares a disposición de la UE a efectos de aplicar la PCSD, pero la UE no puede poseer recursos militares.

---

<sup>6</sup> Con arreglo al artículo 42, apartado 4, del TUE, las decisiones relativas a la PCSD se adoptarán «a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro».

<sup>7</sup> En particular, cuando se revise la legalidad de medidas restrictivas adoptadas por el Consejo contra personas físicas o jurídicas, o cuando se supervise la ejecución de la PESC por las instituciones de la UE, que «no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión».

<sup>8</sup> Artículo 24, apartado 1, del TUE.

<sup>9</sup> Veintidós Estados miembros de la UE son aliados de la OTAN.

<sup>10</sup> Artículo 42, apartado 2, párrafo segundo, del TUE.

<sup>11</sup> Protocolo n.º 22 sobre la Posición de Dinamarca anejo al TUE.

<sup>12</sup> Artículo 41, apartado 2, del TUE.

**15** En cuarto lugar, dado que prevalece la soberanía nacional, habitualmente es necesaria unanimidad para adoptar una decisión del Consejo relativa a la PCSD<sup>13</sup>. Por consiguiente, los Estados miembros tienen poder de veto y pueden, en consecuencia, bloquear o limitar las decisiones adoptadas en el ámbito de la UE.

**16** En quinto lugar, el Tratado limita explícitamente el alcance de la PCSD a las «misiones fuera de la Unión»<sup>14</sup>. Por consiguiente, el foco operativo de la PCSD está orientado a las crisis y conflictos externos más que a la defensa territorial de Europa, que, en la mayoría de Estados miembros, es responsabilidad de la OTAN.

**17** Las disposiciones sobre la PCSD del TUE proporcionan la base jurídica para una «definición progresiva de una política común de defensa de la Unión», cuyo objetivo es conducir «a una defensa común»<sup>15</sup>. Esto depende de que los Estados miembros decidan por unanimidad aumentar la cooperación en cuestiones de defensa en el marco de la UE.

**18** El TUE también brinda opciones que no se han utilizado hasta la fecha<sup>16</sup>, como acelerar la financiación de la PCSD y establecer misiones de la PCSD<sup>17</sup>. En el caso de las misiones civiles, el Consejo puede establecer «los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados [...] en particular [a] los preparativos». Para los preparativos de operaciones militares, los Estados miembros pueden constituir un «fondo inicial» colectivo. No obstante, hasta ahora el Consejo no ha activado ninguno de los dos instrumentos.

### **Políticas de la UE vinculadas a la defensa en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

**19** La actuación de la UE en el ámbito de la defensa también puede incluir una dimensión industrial en la que el objetivo de la Unión es apoyar el desarrollo de una base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE) sólida y competitiva. En

---

<sup>13</sup> Artículo 42, apartado 4, del TUE, con excepciones en el caso de la Agencia Europea de Defensa y la puesta en marcha de la CEP.

<sup>14</sup> Artículo 42, apartado 1, del TUE.

<sup>15</sup> Artículo 42, apartado 2, del TUE.

<sup>16</sup> Véase un análisis detallado en «Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action», Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, enero de 2019.

<sup>17</sup> Artículo 41, apartado 3, del TUE.

este sentido, los actos jurídicos relativos a las políticas de la UE, como por ejemplo para el mercado interior, la investigación y la industria, se rigen por el TFUE.

## Partes interesadas clave y disposiciones de gobernanza

**20** El marco institucional y las disposiciones de gobernanza asociados a la defensa europea son complejos y en ellos interviene una extensa red de partes interesadas de la UE y de fuera de la UE. La naturaleza intergubernamental de la PCSD queda patente en el papel fundamental que desempeñan los Estados miembros y, por tanto, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea en este ámbito (véase el [anexo II](#)).

**21** El Consejo Europeo, como máximo órgano de la UE, establece las orientaciones y prioridades políticas generales. También nombra al Alto Representante para que aplique la política exterior y de seguridad común, que incluye la PCSD. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo celebró por primera vez un debate temático sobre defensa<sup>18</sup>. Desde entonces, la cooperación europea en materia de defensa ha sido un punto recurrente en su orden del día<sup>19</sup>.

**22** El Consejo de la Unión Europea es responsable de adoptar las decisiones sobre la PCSD. En la mayoría de casos, el Consejo actúa por unanimidad. No existe un Consejo de Defensa específico, sino que los ministros de Defensa se reúnen en una configuración especial del Consejo de Asuntos Exteriores y recurren al asesoramiento de varios órganos preparatorios<sup>20</sup>.

**23** El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP) se encarga de elaborar propuestas y aplicar las decisiones sobre PCSD. Para ello, el AR/VP está asistido por los órganos y servicios pertinentes del SEAE, a saber, el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación, la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC) y la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC)<sup>21</sup>. El AR/VP es, al mismo tiempo, vicepresidente de la

---

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 (EUCO 217/13).

<sup>19</sup> «The European Council's «rolling agenda' on European defence cooperation», publicación del EPRS, junio de 2018.

<sup>20</sup> Es decir, el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), el Grupo Político-Militar (GPM) y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM).

<sup>21</sup> La MPCC es un cuartel general operativo permanente establecido en 2017. Esta estructura es responsable, desde el punto de vista estratégico, de la planificación operativa y la

Comisión Europea y, como tal, coordina y garantiza la coherencia de la política exterior de la UE. Dentro de la Comisión, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) financia las misiones civiles PCSD. El FPI responde directamente ante el AR/VP y trabaja estrechamente con el SEAE.

**24** En paralelo, una función significativa de la Comisión es promover la competitividad de la industria europea de la defensa (véanse los apartados [46](#) y [124 a 127](#)). La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes es la principal dirección general y también se encarga del mercado único de la defensa.

**25** En la PCSD intervienen tres agencias: la AED, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y el Centro de Satélites de la Unión Europea. De ellas, la AED, creada en 2004, desempeña un papel fundamental. Presta su apoyo al Consejo y a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis y respalda la PCSD. La AED está dirigida por el AR/VP y desempeña tres funciones principales<sup>22</sup>:

principal instrumento de priorización intergubernamental de la UE para apoyar el desarrollo de capacidades;

foro de cooperación y estructura de apoyo a la gestión a nivel de la UE de preferencia para que los Estados miembros participantes desarrollen actividades de desarrollo de tecnología y capacidades;

operador central respecto a las actividades relacionadas con la defensa financiadas por la UE.

**26** El papel del Parlamento Europeo en la PCSD es limitado. Cuenta con una Subcomisión de Seguridad y Defensa específica y se le consulta regularmente sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PCSD. El Parlamento Europeo

---

ejecución de misiones militares no ejecutivas de la UE. Actualmente hay tres misiones de formación de la UE: en la República Centroafricana, en Mali y en Somalia. El 19 de noviembre de 2018, el Consejo acordó ampliar el alcance de la MPCC para poder llevar a cabo una operación militar ejecutiva limitada a las dimensiones de un grupo de combate de la UE (aproximadamente 2 000 efectivos) en 2020.

<sup>22</sup> Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa. En mayo de 2017, los ministros de Defensa refrendaron las conclusiones y recomendaciones de la revisión a largo plazo de la AED, lo que reforzó el papel de la Agencia.

evalúa periódicamente la situación de la PCSD y puede enviar recomendaciones al Consejo o al AR/VP. Al margen de la PCSD, el Parlamento Europeo, como colegislador, controla los programas de capacidades e investigación en el ámbito de la defensa financiados con cargo al presupuesto de la UE, como por ejemplo el Fondo Europeo de Defensa propuesto (véase el apartado 124). Sin embargo, su influencia en las «etapas más tempranas del proceso de planificación de la defensa de la UE» es limitada<sup>23</sup>.

**27** Los derechos de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo están vinculados principalmente a las fuentes de financiación de los diversos componentes de la PCSD. El Tribunal de Cuentas carece de mandato para fiscalizar las operaciones militares de la PCSD. Así ocurre también con la AED, los proyectos que financia y el gasto operativo de la PCSD abonado por los Estados miembros, de cuya auditoría se encargan juntas de auditores específicas. Por el contrario, los proyectos relacionados con la defensa financiados con cargo al presupuesto de la UE están sujetos a la auditoría del Tribunal, al igual que las misiones civiles PCSD, que se financian a través del presupuesto general de la UE y sobre las cuales el Tribunal ha publicado dos informes especiales en los últimos años<sup>24</sup>.

## Operaciones y misiones PCSD

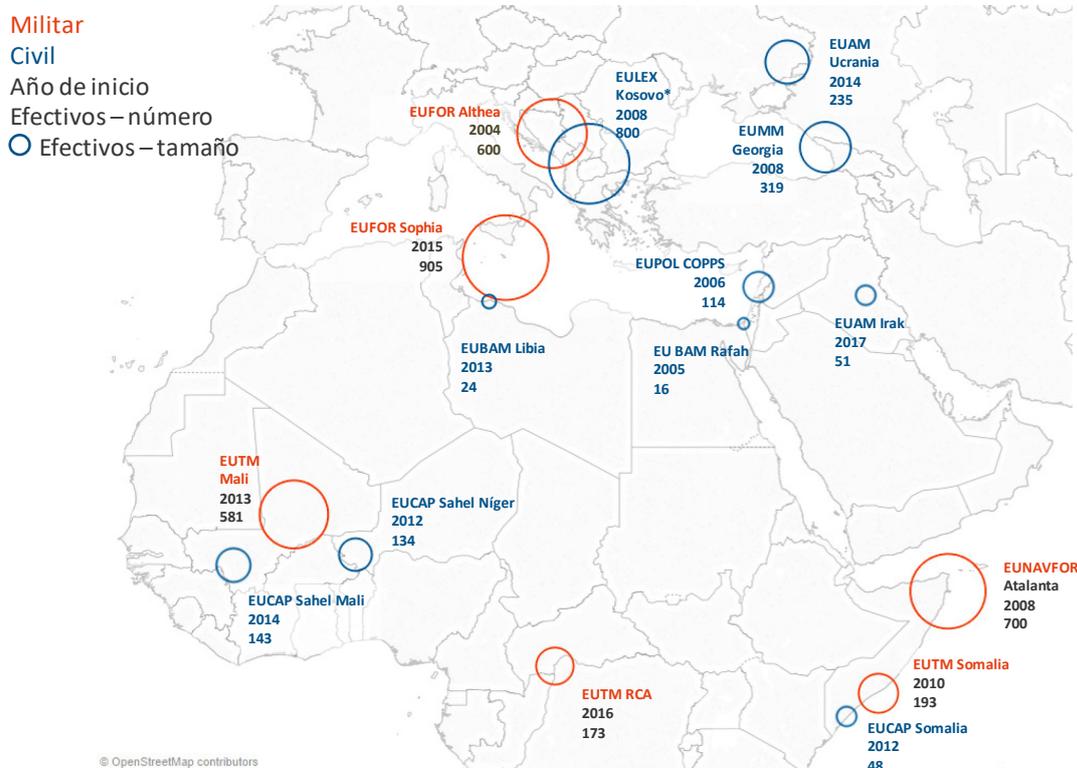
**28** El componente operativo de la PCSD se ha materializado en el despliegue de 35 misiones y operaciones civiles y militares en todo el mundo desde 2003. Estos dos tipos de misiones presentan grandes diferencias en cuanto a objetivos, ejecución y financiación. En las misiones y operaciones militares, los Estados miembros de la UE envían soldados en comisión de servicio para poner fin a la violencia y restaurar la paz. En 2017, la UE llevó a cabo seis misiones militares en las que participaron en torno a 3 200 efectivos militares. En las misiones civiles interviene personal civil, destinado en comisión de servicio principalmente por los Estados miembros, tales como jueces o agentes de policía, que ayuda a la reconstrucción de las instituciones del país trae el conflicto mediante formación y asesoramiento a las autoridades nacionales. En 2017, aproximadamente 1 880 miembros de personal participaron en diez misiones civiles (véase la *ilustración 1*).

---

<sup>23</sup> Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, estudio solicitado por la Subcomisión SEDE, abril de 2019.

<sup>24</sup> Informe Especial n.º 15/2018 «Refuerzo de la capacidad de las fuerzas de seguridad interior en Níger y Mali: progresos limitados y lentos», e Informe Especial n.º 7/2015 «La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares».

## Ilustración 1 – Ubicación y tamaño de las misiones y operaciones PCSD – Diciembre de 2017



\* Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la RCSNU 1244/1999 y con la opinión consultiva de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Informe anual de misiones y operaciones de PCSD de 2017 del SEAE y el Anuario de seguridad europea de 2018 del IESUE.

## Cooperación en materia de defensa en Europa y fuera de Europa

**29** La UE constituye uno de los distintos marcos de cooperación en el ámbito de la defensa. La PCSD forma parte de una compleja arquitectura europea de seguridad y defensa perfilada por multitud de marcos o «agrupaciones» de cooperación, ya sea bilateral o multilateral, al margen del marco institucional de la UE. En los últimos años, el desarrollo de estas agrupaciones ha sido tanto cuantitativa como cualitativa<sup>25</sup>. Estas iniciativas, de naturaleza y dimensiones variables, operan en el ámbito i) del desarrollo y la adquisición de capacidades y ii) de las operaciones.

<sup>25</sup> Dick Zandee, «Clusters: the drivers of European Defence», *Nação e Defesa* n.º 150, 2018.

**30** Dos organizaciones internacionales —la OTAN y las Naciones Unidas— desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento de la paz y en otras operaciones civiles y militares.

## OTAN

**31** La OTAN es la alianza militar más poderosa del mundo. Sus principales cometidos son la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa<sup>26</sup>. El principio de defensa colectiva que implica asistencia mutua entre aliados está recogido en el Tratado constitutivo de la OTAN<sup>27</sup>.

**32** Teniendo en cuenta el solapamiento entre los miembros de la UE y a la OTAN<sup>28</sup>, ambas organizaciones comparten retos en materia de seguridad y, por consiguiente, intereses de defensa. Para la mayoría de los Estados miembros de la UE, la defensa europea está compuesta principalmente por dos niveles importantes: la capacidad de legítima defensa, individual o colectiva que ofrece la OTAN. En este contexto, la cooperación UE-OTAN «constituye un pilar esencial de las actividades de la UE destinadas a reforzar la seguridad y la defensa europeas»<sup>29</sup>. Tal como indica la Estrategia Global de la UE<sup>30</sup>, para la mayoría de los Estados miembros, la OTAN sigue siendo el marco principal de defensa colectiva. Al mismo tiempo, el hecho de que determinados Estados miembros de la UE no pertenezcan a la OTAN significa que «tienen unas obligaciones diferentes en el contexto de la Unión Europea de

---

<sup>26</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm).

<sup>27</sup> Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

<sup>28</sup> Veintidós Estados miembros de la UE son aliados de la OTAN y seis (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia) no forman parte de la OTAN, mientras que varios miembros de la OTAN no forman parte de la UE (Albania, Canadá, Estados Unidos, Islandia, Montenegro, Noruega y Turquía).

<sup>29</sup> Tercer informe de situación relativo a la aplicación del conjunto común de propuestas aprobadas por los Consejos de la UE y la OTAN el 6 de diciembre de 2016 y el 5 de diciembre de 2017, junio de 2018.

<sup>30</sup> «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016.

Defensa»<sup>31</sup>, lo que no impide que la cooperación con Estados miembros de la UE que no son miembros de la OTAN forme «parte integrante de la cooperación UE-OTAN»<sup>32</sup>.

**33** Para cumplir su cometido de disuasión y defensa colectiva, la OTAN aspira a abarcar todo el espectro de capacidades, incluidas las capacidades de defensa nuclear, convencional y contra misiles balísticos. Cuenta con una cadena de mando político-militar clara sustentada en una estructura de mando «formada por cuarteles generales multinacionales permanentes a niveles de mando estratégico, operativo y de componentes»<sup>33</sup> con un personal de aproximadamente 6 800 efectivos. Por otro lado, a través de la Estructura de Fuerzas de la OTAN, los países miembros de dicha organización aportan fuerzas y cuarteles generales de manera permanente o temporal para las operaciones de la organización.

**34** Las relaciones entre la UE y la OTAN se formalizaron en 2001 y han evolucionado hacia la construcción de una asociación estratégica. A raíz de la declaración conjunta UE-OTAN de 2016<sup>34</sup>, actualmente se está aplicando un conjunto de 74 medidas en varios ámbitos con el objetivo de reforzar la cooperación: amenazas híbridas, cooperación operativa también en asuntos marítimos, ciberseguridad y ciberdefensa, capacidades de defensa, industria de la defensa e investigación, ejercicios, desarrollo de capacidades en materia de defensa y seguridad, y diálogo entre la UE y la OTAN.

### Las Naciones Unidas

**35** Desde que comenzaron las misiones y operaciones PCSD en 2003, la UE y las Naciones Unidas han actuado como socios en el mantenimiento de la paz y la gestión de crisis civiles, policiales y militares. De hecho, la mayoría de las misiones y operaciones PCSD se despliegan en las mismas zonas geográficas que las misiones de las Naciones Unidas, lo que propicia una mayor cooperación. En septiembre de 2018,

---

<sup>31</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2018, sobre las relaciones UE-OTAN (2017/2276(INI)).

<sup>32</sup> Conclusiones del Consejo sobre el tercer informe de situación relativo a la aplicación del conjunto común de propuestas aprobadas por los Consejos de la UE y la OTAN, junio de 2018.

<sup>33</sup> «The NATO Command Structure», *NATO Factsheet*, febrero de 2018.

<sup>34</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. El 10 de julio de 2018 se firmó una segunda declaración conjunta, [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf).

la UE y las Naciones Unidas reforzaron su asociación estratégica en las operaciones de paz y la gestión de crisis para el período 2019-2021.

**36** En conjunto, la UE y sus Estados miembros son los mayores contribuyentes financieros al sistema de las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la UE aportaron más del 31 % del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>35</sup> en 2017. En 2019, casi 6 000 soldados, policías y expertos procedían de los Estados miembros de la UE, cifra que supone aproximadamente el 6,5 % del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>36</sup>. En alguna ocasión, como anteriormente en Bosnia y Herzegovina o en la República Democrática del Congo, las misiones de la UE asumieron las misiones de las Naciones Unidas.

## 1.2 Acontecimientos recientes en la UE: un nuevo nivel de ambición

### La Estrategia Global de la UE y el Plan de Acción Europeo de la Defensa

**37** La Estrategia Global de la UE<sup>37</sup> ofrece una perspectiva estratégica como base para la política exterior de la UE<sup>38</sup>. La Estrategia Global de la UE se basa en cinco prioridades, incluida la seguridad de la Unión, y un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> The European Union at the United Nations, *Fact sheet*, 21.9.2018.

<sup>36</sup> En total, participaron en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a principios de 2019 89 480 personas, 5 965 de ellas procedentes de los Estados miembros de la UE. Naciones Unidas, *Summary of Troop Contributing Countries by Ranking*, 28.2.2019.

<sup>37</sup> «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte – Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016.

<sup>38</sup> Continuando el proceso iniciado en diciembre de 2013, el Consejo Europeo de junio de 2015 otorgó al AR/VP el mandato de proseguir «el proceso de reflexión estratégica para preparar, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad». El Consejo Europeo acogió con satisfacción la Estrategia Global de la UE en junio de 2016 y el Consejo adoptó conclusiones sobre la aplicación de la misma en noviembre de 2016.

<sup>39</sup> Las cinco prioridades son: «La seguridad de nuestra Unión; Resiliencia estatal y social de nuestros vecinos orientales y meridionales; Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis; Órdenes regionales de cooperación; y Gobernanza mundial para el siglo XXI».

**38** La Estrategia Global de la UE cita la autonomía estratégica como uno de los objetivos para la Unión. La «autonomía estratégica» se define como la «habilidad para actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible sin perder la capacidad para operar autónomamente donde y cuando sea necesario»<sup>40</sup>.

**39** Basándose en la Estrategia Global de la UE y en el ulterior Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa, el Consejo estableció el nivel de ambición de la UE en noviembre de 2016<sup>41</sup> (véase el *recuadro 1*).

### Recuadro 1

#### Nivel de ambición de la UE

El nivel de ambición de la UE tiene una dimensión política y otra militar<sup>42</sup>. Es el resultado de los sucesivos textos elaborados entre 1999 y 2016.

##### Dimensión política

Desde un punto de vista político, el último nivel de ambición de la UE se establece en la Estrategia Global de la UE y en el plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa. La Estrategia Global de la UE alude a tres prioridades estratégicas en el ámbito de la seguridad y la defensa: i) responder a los conflictos y las crisis exteriores; ii) desarrollar las capacidades de los socios; y iii) proteger a la Unión y a sus ciudadanos<sup>43</sup>.

##### Dimensión militar

Desde un punto de vista militar, estos objetivos requieren «unas capacidades de defensa generalizadas»<sup>44</sup>. No obstante, la Estrategia Global de la UE no dio lugar a una revisión completa de los tipos de operaciones que la UE y sus Estados miembros

<sup>40</sup> «Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa», 14.11.2016.

<sup>41</sup> Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa, 14.11.2016.

<sup>42</sup> «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit», *IIEE y DGAP*, noviembre de 2018.

<sup>43</sup> Las tres prioridades estratégicas se desarrollaron con mayor detalle en las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa de 14.11.2016.

<sup>44</sup> «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte – Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016.

deben poder llevar a cabo<sup>45</sup>. El actual nivel de ambición militar de la UE todavía se obtiene a partir i) del TUE y ii) de los Objetivos Principales<sup>46</sup>.

- En virtud del TUE<sup>47</sup>, la UE y sus Estados miembros deberían poder llevar a cabo las siguientes operaciones: «las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos»<sup>48</sup>.
- Los Objetivos Principales aluden a la capacidad para desplegar rápidamente, en el plazo de sesenta días, efectivos de hasta 50 000 o 60 000 personas para desempeñar las tareas más complejas y mantenerlas al menos durante un año<sup>49</sup>.

**40** En noviembre de 2016, la Comisión presentó el Plan de Acción Europeo de la Defensa<sup>50</sup>, en el que se trataban los aspectos industriales de la defensa. El Plan implica:

- establecer el Fondo Europeo de Defensa<sup>51</sup> para apoyar una industria de la defensa en Europa competitiva e innovadora;
- promover la inversión en pequeñas y medianas empresas (pymes) y en empresas de mediana capitalización en la cadena de suministro de defensa mediante

<sup>45</sup> «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit», *IIEE y DGAP*, noviembre de 2018.

<sup>46</sup> Los Objetivos Principales expresan el objetivo político de la UE en las tareas de gestión de crisis y el nivel de ambición militar. La formulación más reciente se refiere a las metas fijadas para 2010.

<sup>47</sup> Artículo 43, apartado 1, del TUE.

<sup>48</sup> El anexo de las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa, de 14.11.2016, ilustra los tipos de posibles misiones civiles y operaciones militares PCSD derivadas del nivel de ambición de la UE.

<sup>49</sup> De acuerdo con el nivel de ambición acordado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008, la UE debería poder emprender una serie de misiones y operaciones civiles y militares simultáneamente, sobre la base de distintos escenarios.

<sup>50</sup> Plan de Acción Europeo de la Defensa, Comunicación de la Comisión, COM(2016) 950 final, noviembre de 2016.

<sup>51</sup> Comisión Europea, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, COM(2018) 476 final, 13 de junio de 2018.

fondos de la UE y apoyo financiero del Banco Europeo de Inversiones<sup>52</sup> para tecnologías de doble uso;

- o reforzar el mercado único de la defensa mediante la aplicación efectiva de la Directiva sobre la contratación pública en el ámbito de la defensa<sup>53</sup> y la Directiva sobre transferencias de productos relacionados con la defensa<sup>54</sup>.

## Gasto en defensa dentro de la UE

**41** El gasto relacionado con la defensa en la UE se clasifica en tres categorías:

- 1) gasto nacional de los Estados miembros de la UE;
- 2) gasto con cargo al presupuesto de la UE;
- 3) mecanismos que forman parte del marco de la UE pero están financiados por los Estados miembros al margen del presupuesto de la UE (en su mayoría, acuerdos intergubernamentales)<sup>55</sup>.

**42** El aumento del nivel de ambición de la UE se refleja en un incremento significativo del importe destinado a defensa en el presupuesto de la UE, en particular para el próximo MFP (véase el apartado 52). Aunque se espera que aumente en los próximos años, el gasto en defensa de la UE es reducido (aproximadamente una media de 3 000 millones de euros anuales) y representa menos del 2 % del gasto militar global de los Estados miembros. De hecho, el gasto en defensa se produce principalmente en el ámbito nacional.

---

<sup>52</sup> En el marco de la Iniciativa de Seguridad Europea, el Banco Europeo de Inversiones aportará 6 000 millones de euros de financiación para I+D de tecnología de doble uso, ciberseguridad y seguridad civil entre 2018 y 2020. «The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018», 12.12.2017.

<sup>53</sup> Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

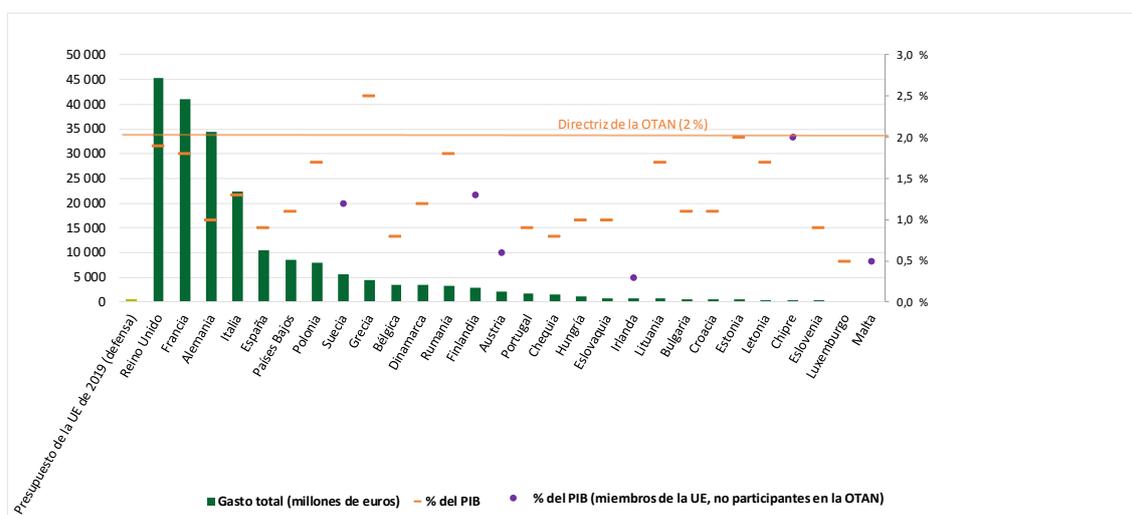
<sup>54</sup> Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

<sup>55</sup> En realidad el gasto incluido en esta rúbrica forma parte del gasto nacional de los Estados miembros de la UE (1), pero se presenta por separado para mayor claridad.

## Presupuestos nacionales de los Estados miembros de la UE

**43** Solo en 2017, los veintiocho Estados miembros de la UE destinaron más de 200 000 millones de euros de gasto público a «defensa». Los presupuestos nacionales de defensa son mucho más abultados que el presupuesto de defensa de la UE: en total, representan aproximadamente 75 veces el gasto en defensa de la UE en el actual MFP. En la *ilustración 2* se muestra el gasto en defensa global por Estado miembro de la UE en 2017.

### Ilustración 2 – Gasto en defensa en la UE. Presupuestos nacionales en 2017<sup>56</sup>



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

## Presupuesto de la UE

**44** La utilización del presupuesto de la UE para la defensa está limitada tanto por su naturaleza (por Tratado, véase el apartado 14) como por su importe. El principal programa de financiación para este fin es el capítulo del presupuesto reservado a la PESC (véase el *cuadro 1*).

<sup>56</sup> A efectos comparativos, se incluye la financiación destinada a defensa en el presupuesto de la UE para 2019.

### Cuadro 1 – Principales gastos operativos relacionados con acciones de la PESC y gasto en seguridad/defensa, actual MFP 2014-2020

Línea presupuestaria	Rúbrica	Presupuesto de 2019 (millones de euros)	2014-2020 (millones de euros)
<b>Política exterior y de seguridad común</b>			
19 03 01	PESC: Ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la política exterior y de seguridad común (PESC) y los Representantes Especiales de la Unión Europea	314	2 066
19 03 02	PESC: Apoyo a la no proliferación y al desarme	20	
<b>Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz</b>			
19 02 01	Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo	30	100
19 02 02			
21 05 01			
<b>Competitividad y capacidad de innovación en la industria de la defensa</b>			
02 04 77	Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa	25	90
02 07 01	Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa	245	500
<b>TOTAL</b>		<b>634</b>	<b>2 756</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**45** El presupuesto de la UE solo financia misiones civiles PCSD. Las operaciones militares son financiadas por los Estados miembros (véase el apartado 49). Por otro lado, en virtud de las disposiciones del TFUE, el presupuesto de la UE se utiliza para apoyar actividades de I+D orientadas a la defensa.

**46** De hecho, el establecimiento de dos programas piloto (la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa y el PEDID) demuestra la ampliación de la financiación de la UE destinada a defensa. A partir de 2017 para la vertiente de investigación, la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa permite por primera vez financiar directamente a través del presupuesto de la UE proyectos de investigación con fines militares (véanse los apartados 124 a 127).

**47** Además de la financiación dedicada a proyectos de I+D con una aplicación en el ámbito de la defensa, el presupuesto de la UE también apoya las tecnologías de doble uso. En función de sus objetivos, las empresas de defensa europeas pueden acceder a múltiples programas de financiación, en particular fondos para que las empresas y

pymes ganen competitividad (COSME) y sistemas de navegación y observación terrestre por satélite (Galileo y Copernicus)<sup>57</sup>.

### **Mecanismos de la UE financiados por los Estados miembros al margen del presupuesto de la UE**

**48** Varios mecanismos de ámbito europeo, como la Agencia Europea de Defensa, están financiados directamente por los Estados miembros de la UE. Las contribuciones de los Estados miembros financian el presupuesto general de la Agencia<sup>58</sup>. Asimismo, los Estados miembros de la UE pueden decidir si participar o no en los proyectos de la Agencia en función de las necesidades nacionales utilizando un enfoque *ad hoc*.

**49** Desde el punto de vista operativo, las misiones militares PCSD son financiadas por los Estados miembros participantes por dos vías: i) el suministro de personal, servicios y medios, financiados nacionalmente, de acuerdo con el principio de que cada cual corra con sus propios gastos, y ii) un mecanismo de fondo común denominado «Athena».

**50** Athena es un instrumento al margen del presupuesto para la puesta en común de los fondos de los Estados miembros<sup>59</sup>. Financia los costes comunes<sup>60</sup> de las operaciones militares de la UE, aunque únicamente asume un porcentaje limitado de los costes totales (entre el 5 y el 15 %); la mayoría de los costes<sup>61</sup> son sufragados directamente por los Estados miembros de manera individual. Actualmente, seis operaciones militares activas de la UE reciben financiación de Athena, lo que supone un presupuesto anual de aproximadamente 78 millones de euros. La *ilustración 3*

---

<sup>57</sup> La lista completa de los fondos de la UE en apoyo de proyectos civiles y sobre doble uso puede consultarse en el [portal de financiación de la AED](#). Las empresas establecidas en Europa también pueden beneficiarse del apoyo de la Red Europea de Regiones relacionadas con la Defensa ([www.endr.eu](http://www.endr.eu)), cuyo objetivo es aumentar el número de proyectos relacionados con la defensa que acceden a la financiación de la UE.

<sup>58</sup> En 2018, el presupuesto general de la AED ascendió a 33 millones de euros, y su presupuesto total era de aproximadamente 94 millones de euros.

<sup>59</sup> Los Estados miembros contribuyen en función de su renta nacional bruta. Los países no pertenecientes a la UE que participan en misiones PCSD contribuyen de manera puntual.

<sup>60</sup> Como los costes de funcionamiento de cuarteles generales, infraestructuras, servicios médicos, etc.

<sup>61</sup> Costes relacionados, entre otros, con el personal militar o los equipos.

refleja las fuentes de financiación según la naturaleza de los costes y los tipos de misiones PCSD.

### Ilustración 3 – Financiación de las misiones PCSD

		Fuente de financiación		
		Presupuesto general de la UE	Estados miembros (salvo Dinamarca)	
			Mecanismo Athena (financiación colectiva)	Financiación nacional
Misiones PCSD	Civiles	Gastos administrativos* y operativos		
	Militares	Gastos administrativos*	Gastos operativos comunes	Gastos operativos individuales

\* El presupuesto de la UE solo puede cubrir los costes administrativos de las instituciones de la UE (artículo 41, apartado 1, del TUE).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**51** También al margen del presupuesto de la UE, el Fondo Europeo de Desarrollo apoya los esfuerzos de la Unión Africana en el ámbito de la paz y la seguridad — incluidos la formación militar o los equipos para operaciones de liderazgo africano— a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África<sup>62</sup>.

#### Propuestas para el futuro

**52** La propuesta de la Comisión para el MFP 2021-2027 refleja la ambición de otorgar a la defensa un papel más destacado en el futuro. Los aproximadamente 22 500 millones de euros destinados a defensa en el presupuesto de la UE<sup>63</sup>, representan un enorme incremento frente a los 2 800 millones del período 2014-2020. En la *ilustración 4* se muestran los principales cambios entre el actual MFP y las propuestas para el próximo.

**53** Se espera que los instrumentos extrapresupuestarios desempeñen un papel importante en la futura financiación de las acciones operativas en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) que tengan repercusiones en el ámbito

<sup>62</sup> En el Informe Especial n.º 20/2018 «La Arquitectura de Paz y Seguridad de África: es necesario reorientar el apoyo de la UE» se ofrece información general sobre el Fondo de Apoyo a la Paz para África e.

<sup>63</sup> 13 000 millones de euros propuestos para el Fondo Europeo de Defensa, 6 500 millones de euros destinados a movilidad militar y 3 000 millones de euros propuestos para la PESC.

militar o de la defensa<sup>64</sup>, como muestra la propuesta para establecer un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) al margen del MFP.

**54** El FEAP, que, según lo previsto, llegará a tener una dotación de 10 500 millones de euros durante el período 2021-2027, se basa en los mecanismos existentes<sup>65</sup> y los fusiona en un solo fondo con el objetivo de subsanar las carencias y limitaciones que presentan y «reforzar la capacidad de la Unión para mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional»<sup>66</sup>. La propuesta se centra en tres ámbitos principales:

- 1) facilitar las operaciones militares de la UE proporcionando un fondo permanente con un alcance de los costes comunes ampliado en comparación con el mecanismo Athena<sup>67</sup>;
- 2) extender el alcance de la UE para financiar operaciones de apoyo a la paz a terceros Estados y organizaciones internacionales a escala mundial<sup>68</sup>;
- 3) ampliar el apoyo de la UE a actividades de desarrollo de capacidades de fuerzas armadas en países socios.

---

<sup>64</sup> «Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: Un fondo al margen del presupuesto de la UE para consolidar la paz y reforzar la seguridad internacional», *EEAS factsheet*, junio de 2018.

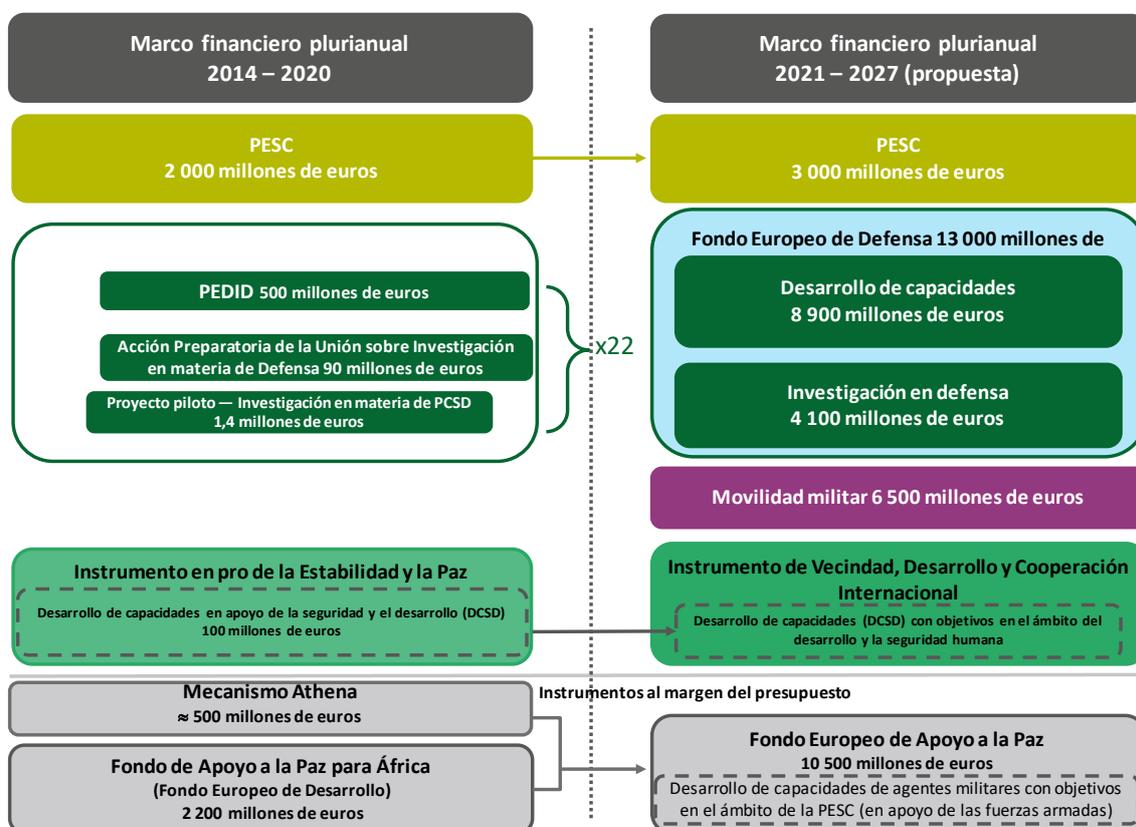
<sup>65</sup> El Fondo de Apoyo a la Paz para África y el mecanismo Athena.

<sup>66</sup> Propuesta, dirigida al Consejo por la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con el apoyo de la Comisión, de 13 de junio de 2018, de Decisión del Consejo por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (HR(2018) 94).

<sup>67</sup> En consecuencia, se prevé que los costes comunes de una operación militar alcancen entre el 35 y el 45 % de los costes totales de la misión, frente al 5 %-15 % del actual mecanismo Athena.

<sup>68</sup> Esta ayuda prestada a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África se limita actualmente a África y la Unión Africana.

## Ilustración 4 – Cambios propuestos en la financiación de la defensa de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### 1.3 Riesgos asociados a la nueva ambición en materia de defensa de la UE

**55** Las iniciativas de la UE relacionadas con la defensa son tentativas en un terreno en el que ha tenido poca experiencia. Es posible que las declaraciones políticas asociadas a las nuevas iniciativas hayan creado expectativas que quizá la UE no pueda cumplir<sup>69</sup>. En las actuales circunstancias, existe el riesgo de que los objetivos establecidos no sean adecuados y de que no existan sistemas apropiados para absorber dicho incremento del gasto de la UE y el nuevo nivel de ambición previsto en la Estrategia Global de la UE.

<sup>69</sup> S. Blockmans, «The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?», 2018.

## Una ambición para la política de defensa de la UE

**56** La defensa es un ámbito específico que ocupa un lugar central en la soberanía nacional. Por consiguiente, las decisiones de la UE en materia de defensa son fruto de un proceso político que implica conciliar múltiples motivaciones e intereses.

**57** En este contexto, existen diferencias estratégicas claras entre los Estados miembros de la UE<sup>70</sup>:

- no comparten una percepción común de las amenazas;
- cuentan con distintos marcos institucionales con normas de intervención diferentes y puntos de vista muy diversos sobre el uso de la fuerza militar;
- en última instancia, no comparten una visión común sobre el papel de la UE.

**58** Por ejemplo, algunos Estados miembros tienden a centrarse en la defensa territorial frente a las amenazas militares de Rusia, mientras que otros están más preocupados por los problemas de seguridad relacionados con el Norte de África y Oriente Medio<sup>71</sup>. Algunos Estados miembros son tradicionalmente neutrales, mientras que otros están dispuestos a participar en operaciones a gran escala.

**59** En un contexto de estas características, algunos conceptos, como el de «autonomía estratégica» o «un ejército europeo», resultan vagos e imprecisos, y pueden percibirse como contraproducentes para las relaciones y la cooperación con la OTAN, que es crucial para la mayoría de los Estados miembros de la UE.

### Autonomía estratégica y nivel de ambición

**60** La autonomía estratégica de Europa es uno de los conceptos clave de la Estrategia Global de la UE (véanse los apartados **37** a **39**)<sup>72</sup>. No obstante, debido a que

---

<sup>70</sup> J-D. Giuliani, «Defence: Europe's awakening», *European issues* 474, Fundación Robert Schuman, mayo de 2018.

<sup>71</sup> «In Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe's strategic movement», EPSC Strategic note, junio de 2015.

<sup>72</sup> El concepto es frecuente en los documentos oficiales de la UE. Por ejemplo, en el Consejo de junio de 2019 se afirmó que «[a]l atender las necesidades presentes y futuras de Europa en materia de seguridad y defensa, la UE está mejorando su capacidad para actuar como proveedor de seguridad, su autonomía estratégica y su capacidad de cooperación con los socios».

los Estados miembros no interpretan de la misma manera dicha autonomía, el nivel de ambición política de la Estrategia Global de la UE no se aplicó plenamente al ámbito militar<sup>73</sup>. Los conceptos de autonomía estratégica y nivel de ambición, así como la referencia a «unas capacidades de defensa generalizadas», tiene un significado impreciso en el ámbito de la defensa<sup>74</sup>.

**61** La Estrategia Global de la UE, y en particular su tercera prioridad estratégica, «la protección de Europa y de los ciudadanos europeos», carece de una expresión militar clara, completa y detallada. Algunas preguntas fundamentales siguen sin respuesta, como por ejemplo: ¿se limita el nivel de ambición autónomo de la UE a las operaciones que se lleven a cabo fuera de su territorio? ¿O se entiende que los Estados miembros también deberían ser capaces de defender su propio territorio<sup>75</sup>? En consecuencia, algunos expertos consideran que existe cierta confusión en cuanto a los objetivos de defensa de la UE<sup>76</sup>.

**62** Por otro lado, el gran nivel de ambición de la Estrategia Global de la UE (véase el [recuadro 1](#)) contrasta con los recursos disponibles de los Estados miembros y las correspondientes capacidades. Varios países de la UE tienen dificultades incluso para aportar su contribución a la OTAN<sup>77</sup>, principal red de defensa para la mayoría de los Estados miembros (véase la [ilustración 2](#)). Existe, por tanto, una diferencia clara entre lo que se espera que hagan los Estados miembros y lo que pueden aceptar y cumplir<sup>78</sup>.

### «Ejército europeo»

**63** El concepto de ejército europeo no se menciona en los documentos oficiales de la UE recientes, pero ha vuelto a suscitar gran interés en las esferas pública y política, por

---

<sup>73</sup> Jo Coelmont, «European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?», marzo de 2019.

<sup>74</sup> Thierry Tardy, «The return of European Defence?», *European issues* 474, Fundación Robert Schuman, mayo de 2018.

<sup>75</sup> Sven Biscop, «EU-NATO relations: a long-term perspective», *Nação e Defesa*, noviembre de 2018.

<sup>76</sup> Frédéric Mauro y Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)* y Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), «A European Army to do what?», abril de 2019.

<sup>77</sup> En la Cumbre de Gales de 2014, los Estados miembros de la OTAN se comprometieron a destinar al menos el 2 % de su PIB a defensa para 2024.

<sup>78</sup> Herbert Sailer, «EU Capability Development», CSDP Handbook, mayo de 2017.

lo que merece de un examen más profundo en el presente examen. En efecto, el establecimiento de un ejército europeo, que ya se había considerado en la década de 1950<sup>79</sup>, es una idea recurrente en la defensa de la UE que ha resurgido en los últimos tiempos. No obstante, las declaraciones políticas sobre la creación de un ejército europeo son ambiguas y poco realistas «en el futuro más cercano»<sup>80</sup>. Algunos oficiales militares retirados han cuestionado la pertinencia de un ejército europeo, lo que demuestra que no se dan las condiciones para su existencia<sup>81</sup>.

**64** No todos los Estados miembros de la UE están de acuerdo con el significado de «defensa europea». La ausencia de una cultura estratégica común o de una visión compartida del uso de la fuerza y el proceso decisorio basado en la unanimidad hacen improbable que los Estados miembros puedan alcanzar un consenso para desplegar fuerzas militares para intervenciones a gran escala<sup>82</sup>. Algunos expertos opinan que, si se lleva demasiado lejos, el concepto de ejército europeo podría ahondar las diferencias entre los Estados miembros de la UE<sup>83</sup>.

**65** Esto explica por qué anteriores despliegues de fuerza no se realizaron bajo la bandera de la UE, sino por motivos nacionales o en el marco de coaliciones *ad hoc*. Por ejemplo, a pesar de estar operativos desde 2007, nunca se han desplegado grupos de combate de la UE. Las 35 misiones y operaciones ejecutadas al amparo de la PCSD eran fundamentalmente de carácter civil u operaciones militares de baja intensidad dedicadas a la gestión de crisis<sup>84</sup>. La UE no participó en las operaciones militares más complejas, como las de Libia o Siria. Asimismo, no ha intervenido en «la defensa y

---

<sup>79</sup> El Tratado constitutivo de la «Comunidad Europea de Defensa» de 1952 preveía unas fuerzas armadas comunes, un presupuesto común e instituciones comunes.

<sup>80</sup> Sophia Besch, Centre for European Reform, «An EU Army? Four reasons it will not happen», mayo de 2016.

<sup>81</sup> Por ejemplo, el [general Charles-Henri Delcour](#), antiguo jefe de la Defensa belga.

<sup>82</sup> Dick Zandee, «Core groups: the way to real European Defence», Egmont Royal Institute for International relations, febrero de 2017.

<sup>83</sup> Véase, por ejemplo, Vladimir Bilcik, «After the EU global strategy: Consulting the Experts», 2016.

<sup>84</sup> Frédéric Mauro y Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)* y Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), «A European Army to do what?», abril de 2019.

disuasión en el sentido estricto de la protección militar de territorios [y] poblaciones»<sup>85</sup> en Europa.

**66** Un repaso las publicaciones sobre el tema<sup>86</sup> indica que un ejército real y creíble requeriría varios elementos fundamentales, a saber<sup>87</sup>:

- o una fuerza permanente financiada con un presupuesto común;
- o una planificación de defensa común para desarrollar y adquirir capacidades comunes;
- o capacidades militares autónomas con mando y control plenos;
- o un proceso decisorio eficaz con una cadena de mando única y liderazgo claro con la autoridad y legitimidad para que las fuerzas armadas entren en combate;
- o control civil y democrático sobre el ejército y el uso de las fuerzas armadas.

**67** Resulta obvio que es improbable que tales elementos se den en la UE en un futuro próximo. La creación de un ejército que pueda denominarse de la UE implica la transferencia de poderes soberanos nacionales al nivel supranacional de la UE, algo a lo que se oponen varios Estados miembros<sup>88</sup>.

**68** En términos de capacidades, la creación de un ejército requiere grandes cantidades de tiempo y de dinero. Para ofrecer una idea de li dichas cantidades sin realizar una estimación del presupuesto necesario para crear un ejército, los países de la UE que son miembros de la OTAN deberían invertir anualmente 90 000 millones de

---

<sup>85</sup> Claudia Major, Carnegie Europe, «Credible EU defence means rethinking sovereignty», junio de 2017.

<sup>86</sup> Por ejemplo, Frédéric Mauro y Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) y Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), «A European Army in what form?», abril de 2019.

Judy Dempsey and experts' contributions, Carnegie Europe, «Does the EU need its own Army?», marzo de 2015.

<sup>87</sup> Estos elementos no constituyen una relación exhaustiva de los requisitos para formar un ejército.

<sup>88</sup> Claire Mills, «EU Defence: Where is it heading», mayo de 2019.

euros adicionales solo para cumplir la directriz del 2 % del PIB, es decir, un aumento de aproximadamente el 45 % con respecto a su nivel de gasto en 2017<sup>89</sup>.

## Coherencia con la OTAN

**69** La coherencia de las iniciativas de la UE y sus sinergias con otros marcos, especialmente la OTAN, es fundamental. Puesto que los Estados miembros participan en varios marcos de cooperación (véase el apartado 29), esto podría diluir los beneficios de ambos y conducir a prácticas de competencia y a la duplicación de procesos.

**70** Esto es especialmente cierto respecto a la OTAN, ya que las iniciativas de la UE podrían dar lugar a duplicidades o a situaciones que se percibieran como tales. Aunque aprecia las iniciativas de la UE en materia de defensa, el secretario general de la OTAN ha advertido en varias ocasiones de que la duplicación y competencia entre la UE y la OTAN<sup>90</sup> podrían, en última instancia, debilitar el vínculo transatlántico y, en consecuencia, la seguridad de Europa. Asimismo, en mayo de 2019, la Administración de los Estados Unidos también hizo hincapié en que las nuevas iniciativas de la UE podrían provocar duplicidades, sistemas militares incompatibles entre sí, el desvío de recursos de defensa escasos y una competencia innecesaria entre la OTAN y la UE<sup>91</sup>.

**71** La complementariedad entre la UE y la OTAN es un aspecto fundamental destacado reiteradamente en los documentos oficiales de la UE<sup>92</sup>. La OTAN es responsable de la defensa colectiva de sus miembros. Los Estados miembros de la UE disponen de un conjunto único de fuerzas; por consiguiente, para evitar un uso ineficiente del dinero de los contribuyentes, la capacidad de la UE de complementar a la OTAN para evitar la duplicación y el solapamiento de funciones con ella constituye el punto crítico y la prioridad fundamental para el futuro próximo. Por eficiencia se

---

<sup>89</sup> Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de Eurostat.

<sup>90</sup> Por ejemplo, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm) y [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160241.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm).

<sup>91</sup> Guy Chazan y Michael Peel, *Financial Times*, «US warns against European joint military project», 14.5.2019.

<sup>92</sup> Por ejemplo, «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016, Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2018, sobre las relaciones UE-OTAN, 2017/2276(INI), o Cuarto informe de situación relativo a la aplicación del conjunto común de propuestas aprobadas por los Consejos de la UE y la OTAN el 6 de diciembre de 2016 y el 5 de diciembre de 2017, 17.6.2019.

entiende evitar cualquier forma de duplicidad innecesaria, ya sea en los procesos, en las estructuras como el mando operativo o en las realizaciones.

**72** Se han notificado los últimos avances en la cooperación UE-OTAN<sup>93</sup>. Un ejemplo positivo de la complementariedad entre la UE y la OTAN es la movilidad militar, reflejo de las posibles sinergias y la complementariedad entre ambas organizaciones (véase el *recuadro 2*).

## Recuadro 2

### Movilidad militar

A diferencia de los medios de transporte civiles, que pueden circular libremente por el espacio Schengen, el personal y los equipos militares no pueden cruzar fronteras sin más ni más<sup>94</sup>.

Esta situación disminuye la capacidad de los Estados miembros de la UE para actuar ante una crisis, tanto fuera del territorio de la UE en el contexto de la PCSD como en otros marcos, como por ejemplo la OTAN, para garantizar la defensa territorial de Europa. La movilidad militar se ha definido como un ámbito prioritario para la cooperación UE-OTAN.

La Comisión Europea lanzó un Plan de Acción sobre Movilidad Militar en marzo de 2018<sup>95</sup>, con una dotación propuesta de 6 500 millones de euros para el próximo MFP. El Plan propone medidas operativas para las necesidades militares, la infraestructura de transporte y los aspectos de procedimiento, teniendo en cuenta las aportaciones de la OTAN. Asimismo, persigue desarrollar sinergias entre la esfera civil y la militar, en particular a través del doble uso de la Red Transeuropea de Transporte.

**73** Como se muestra en la primera parte del presente examen, y a pesar de los avances recientes en la política de defensa de la UE, los Estados miembros siguen

<sup>93</sup> Cuarto informe de situación relativo a la aplicación del conjunto común de propuestas aprobadas por los Consejos de la UE y la OTAN el 6 de diciembre de 2016 y el 5 de diciembre de 2017, 17.6.2019.

<sup>94</sup> «Defending Europe: Improving military mobility in the European Union», *European Commission factsheet*, 2018.

<sup>95</sup> Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la AR/VP al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al plan de acción sobre movilidad militar, JOIN(2018) 5 final, marzo de 2018.

dirigiendo la defensa europea. Su papel de liderazgo se sustenta en consideraciones jurídicas, institucionales y financieras.

## 2. Capacidades e industrias de defensa de los Estados miembros de la UE: una posición mundial en entredicho

**74** En la segunda parte del presente examen se examinará la defensa europea desde el punto de vista industrial y de las capacidades para exponer las nuevas iniciativas desarrolladas por la UE en estos ámbitos y sus riesgos subyacentes.

### 2.1 Fortalezas y debilidades de las capacidades de los Estados miembros

#### Medición de las capacidades militares

**75** En términos militares, la capacidad es «una combinación de medios y maneras de ejecutar una serie de tareas»<sup>96</sup>. Esta amplia definición abarca los equipos y el personal, además de su disponibilidad operativa y aptitud para mantener operaciones a lo largo del tiempo. En última instancia, la finalidad de las capacidades militares es ofrecer una ventaja comparativa militar para disuadir o combatir enemigos potenciales o reales.

**76** Medir las capacidades militares y el poder militar de un país resulta complejo y requiere datos cuantitativos y cualitativos que a menudo no son públicos. Por otro lado, las fortalezas y debilidades asociadas a las capacidades militares de un país dado solo se pueden evaluar en relación con: i) las amenazas identificadas; ii) las capacidades de los enemigos potenciales; y iii) las capacidades de los aliados.

---

<sup>96</sup> El Glosario de acrónimos y definiciones del CMUE (2017) define la capacidad militar como «una combinación de medios y maneras de ejecutar una serie de tareas o alcanzar un efecto según unos patrones en condiciones específicas. Habitualmente la capacidad militar consta de cuatro componentes principales: estructura (personal, número, tamaño y composición de las fuerzas), modernización (sofisticación técnica de las fuerzas y equipos), disponibilidad (posibilidad de aportar las capacidades que requieren los comandantes en combate para ejecutar las misiones previstas) y sostenibilidad (aptitud para mantener el nivel y la duración de actividad operativa necesarios para conseguir los objetivos militares) de las fuerzas».

**77** En estas circunstancias, el objetivo de la presente sección es señalar algunas consideraciones clave sobre las capacidades militares de los Estados miembros a partir de información pública, sin realizar una evaluación exhaustiva de su poder militar.

**78** El panorama de las capacidades militares en la UE sigue reflejando la historia, la geografía y los intereses nacionales de los Estados miembros<sup>97</sup>. Por ejemplo, Francia y el Reino Unido aspiran a llevar a cabo operaciones de amplio espectro, incluso de alta intensidad, que impliquen el despliegue de fuerzas expedicionarias fuera de la UE. Alemania, por su parte, prioriza la defensa territorial con formaciones más pesadas<sup>98</sup>.

### Indicadores cuantitativos

**79** El primer indicador global que generalmente se asocia a las capacidades militares es el presupuesto de defensa. Pese a no examinar el uso eficiente del recurso, este indicador permite tener una idea general del tamaño y el poder del ejército en términos absolutos y comparables. En este sentido, colectivamente, los Estados miembros de la UE son la entidad que más gasta en defensa del mundo, después de los Estados Unidos (véase la *ilustración 8*). No obstante, sus capacidades militares se han visto afectadas por recortes significativos y descoordinados en sus presupuestos de defensa entre 2005 y 2015 y por una falta de inversión<sup>99</sup>.

**80** El segundo indicador clave es la escala de los efectivos militares. Si se contabiliza todo el personal militar nacional junto, los Estados miembros de la UE cuentan con el segundo ejército más grande del mundo<sup>100</sup>. Durante los últimos diez años, el número consolidado de personal militar se ha reducido en un 23 %. La cifra total de fuerzas

---

<sup>97</sup> Dick Zandee, «Core Groups: The way to Real European Defence», Egmont – Royal Institute for International Relations, febrero de 2017.

<sup>98</sup> Margriet Drent, Eric Wilms y Dick Zandee, «Making sense of European Defence», diciembre de 2017.

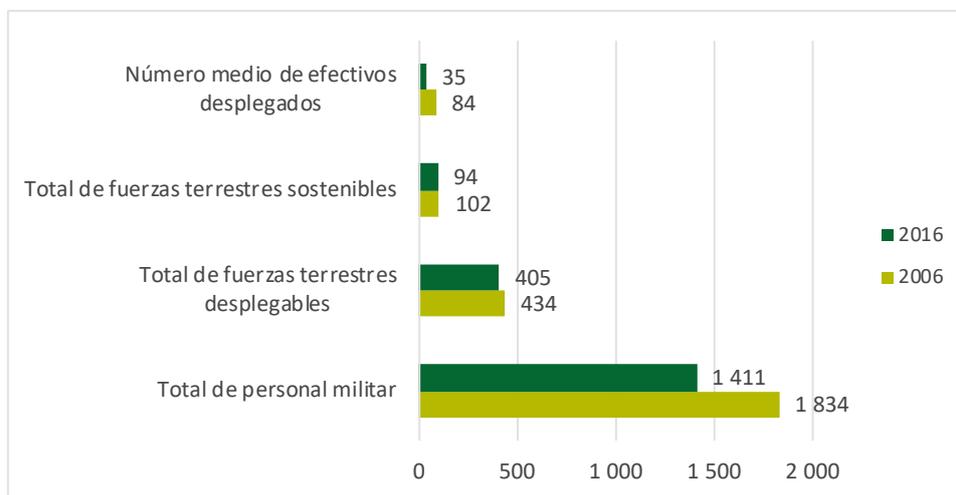
<sup>99</sup> Comisión Europea, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, COM(2018) 476 final de 13 de junio de 2018.

McKinsey, «More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future», 2017.

<sup>100</sup> Después de China, IISS, *Military Balance 2019*, y Centro Europeo de Estrategia Política, Strategic Note 4/2015, «In Defence of Europe», 15.6.2015, p. 3.

terrestres desplegables y sostenibles también ha disminuido, pero en menor medida (*ilustración 5*).

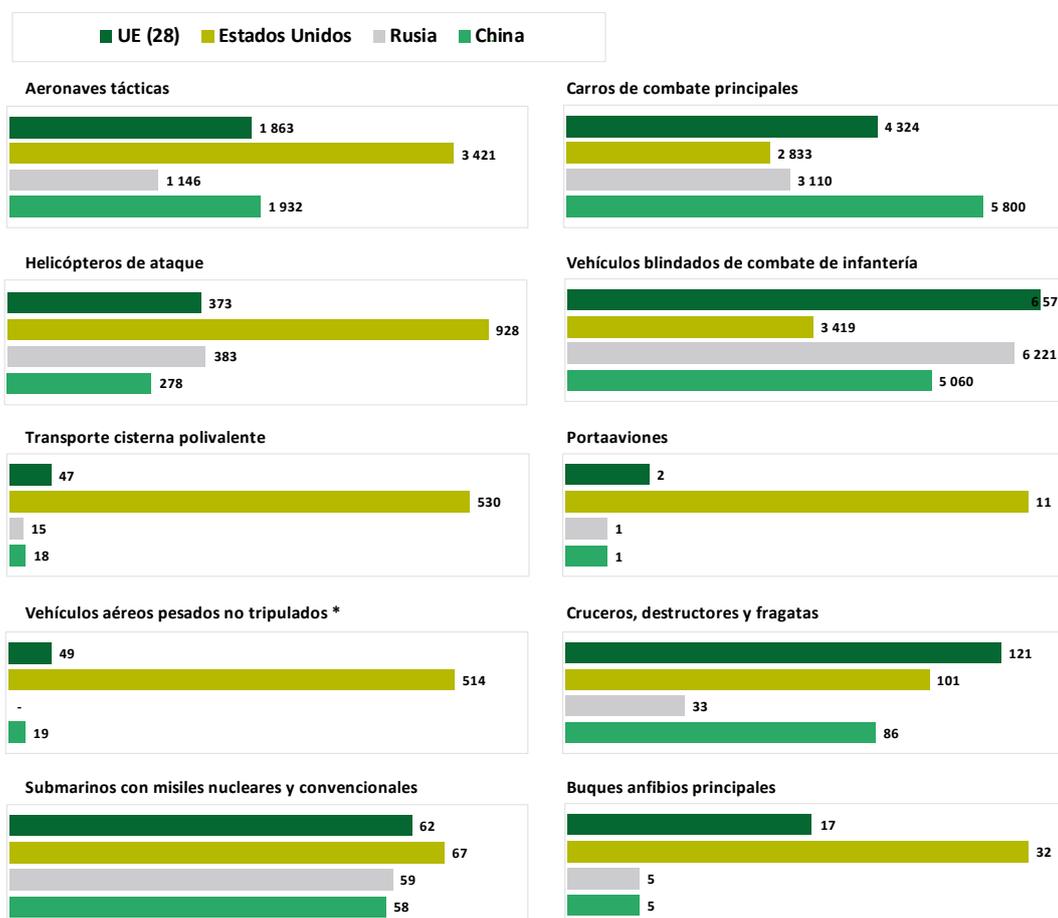
### Ilustración 5 – Evolución del personal militar de los Estados miembros de la AED – 2006-2016 (miles)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AED.

**81** En términos de capacidades consolidadas y alcance, los Estados miembros de la UE poseen, después de los Estados Unidos, una cuota significativa de capacidades militares (*cuadro 2*), a pesar de que desde 2000 se ha reducido la mayoría de sus equipos convencionales disponibles (*ilustración 6*).

## Cuadro 2 – La UE y otras potencias militares: equipos militares seleccionados, 2018



\* Los datos de Rusia no están disponibles.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), *Military Balance 2019*.

## Ilustración 6 – Evolución de equipos militares seleccionados de la Europa de los Veintiocho – 2000-2018 (número de unidades)

	2000	2010	2018	2018/2000
Carros de combate principales	15 868	7 131	4 324	-73 %
Vehículos blindados de combate de infantería	8 644	7 379	6 571	-24 %
Aeronaves tácticas	2 949	2 296	1 863	-37 %
Aeronaves cisterna	77	66	47	-39 %
Helicópteros de ataque	283	360	373	32 %
Buques de superficie principales	172	146	121	-30 %
Submarinos	86	66	62	-28 %
Vehículos aéreos no tripulados	22	127	230	945 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de IISS, *Military Balance 2019*.

### Análisis cualitativo

**82** El análisis de las capacidades militares no se limita a un examen de los datos cuantitativos. Concretamente, la calidad y el tipo de capacidades disponibles son también esenciales para apoyar la eficacia de las fuerzas militares. Los recortes en los presupuestos nacionales de defensa, junto con un número mayor de operaciones de más intensidad, han sometido las capacidades existentes a una gran presión. La menor frecuencia de renovación de los equipos ha provocado el envejecimiento de las capacidades militares<sup>101</sup>, lo que supone menor disponibilidad y funcionalidad en términos operativos y un aumento del tiempo y los costes dedicados a mantenimiento y reparación (véase el [recuadro 3](#)).

#### Recuadro 3

##### Ejemplo de problemas de disponibilidad: Alemania<sup>102</sup>

Los últimos informes anuales del comisionado parlamentario alemán para las Fuerzas Armadas han señalado las deficiencias materiales recurrentes que se producen en todos los departamentos del ejército. El informe de 2017 mencionaba que «la

<sup>101</sup> Por ejemplo, aproximadamente el 80 % de los recursos para el control marítimo, fragatas y corbetas tiene una antigüedad superior a los quince años (*fuentes*: EDA, «Future capabilities, emerging trends and key priorities», 2018).

<sup>102</sup> 59.º y 60.º informe anual del [comisionado parlamentario para las Fuerzas Armadas](#), Hans-Peter Bartels.

disponibilidad operativa real de los principales sistemas de armamento del Bundeswehr es extraordinariamente baja en numerosos ámbitos»<sup>103</sup>.

Por ejemplo, solo el 39 % de los carros de combate Leopard 2 estaban listos para utilizarse por la falta de piezas de repuesto. En ocasiones, ninguno de los seis submarinos estaba disponible y menos de la mitad de las aeronaves de combate Eurofighter y Tornado estaban en condiciones de volar. Además de la posible incapacidad para desplegar fuerzas rápidamente, esta situación también impidió ocasionalmente el entrenamiento adecuado del personal militar.

**83** Las capacidades militares de los Estados miembros también se caracterizan por un nivel elevado de duplicación y fragmentación, lo que implica que las fuerzas armadas europeas son menos interoperables<sup>104</sup>. En 2017, en la UE se utilizaban 178 sistemas de armamento distintos, frente a los treinta de los Estados Unidos<sup>105</sup>. La gran variedad de sistemas en funcionamiento —y, por tanto, la falta de normas técnicas comunes— resulta perjudicial para la interoperabilidad de las distintas fuerzas armadas en Europa. En un contexto en que las misiones y operaciones colaborativas son la norma, es fundamental para (co)operar con eficacia contar con un nivel apropiado de interoperabilidad.

**84** Las lecciones extraídas de las intervenciones operativas en Libia (2011) y Mali (2013-2014) propiciaron la identificación de carencias críticas en términos de capacidad, como quedó demostrado sobre el terreno por la gran dependencia de las capacidades estratégicas de los Estados Unidos<sup>106</sup>. Concretamente, la falta de elementos de apoyo estratégicos<sup>107</sup> como por ejemplo munición guiada de precisión, repostaje en vuelo, mando y control o inteligencia, vigilancia y reconocimiento fue señalada tanto la UE como sus aliados<sup>108</sup>. Lo mismo puede decirse de la disuasión

<sup>103</sup> 59.º informe anual del comisionado parlamentario para las Fuerzas Armadas, Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, p. 41.

<sup>104</sup> «Joining Forces, the way towards the European Defence Union», Centro Europeo de Estrategia Política, 14.2.2019.

<sup>105</sup> «Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence», *ficha informativa de la Comisión Europea*, 2017.

<sup>106</sup> «NATO chief: [Mali shows holes in EU defence](#)», EU Observer, 4.2.2013.

<sup>107</sup> Los elementos de apoyo estratégicos permiten el despliegue, la eficacia y la sostenibilidad de las operaciones militares.

<sup>108</sup> [Rueda de prensa](#) del secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, tras la reunión de los ministros de Defensa, 5.10.2011; y [entrevista con el general Mikhail Kostarakos](#),

estratégica (incluida la defensa nuclear)<sup>109</sup>, aspecto en el que los Estados miembros de la UE dependen en gran medida de los Estados Unidos<sup>110</sup>.

**85** Al mismo tiempo, Rusia, China y otras de las principales naciones están invirtiendo grandes sumas en la adquisición de capacidades punteras y en el desarrollo de tecnologías innovadoras<sup>111</sup>, como las armas hipersónicas. La rápida evolución de la tecnología brinda nuevas posibilidades a las fuerzas armadas y crea nuevas necesidades en términos de capacidades militares. Como bien reconoce la Estrategia Global de la UE, es necesario que los Estados miembros inviertan en «la capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructura crítica dentro del espacio digital europeo»<sup>112</sup>. En 2017, un informe presentado en la Conferencia de Seguridad de Múnich estimaba que eran precisos entre 30 000 y 50 000 millones de dólares estadounidenses en inversiones anuales para colmar la «brecha de interconexión y digitalización de las fuerzas europeas»<sup>113</sup> en ámbitos como plataformas de conexión y mando, control, comunicaciones, ordenadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

**86** Actualmente, los Estados miembros de la UE distan mucho de poseer las capacidades militares indispensables que necesitan para satisfacer el nivel de ambición militar de la UE<sup>114</sup> (véase el *recuadro 1*). Un estudio reciente elaborado por el Instituto

---

expresidente del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), *European Defence Matters*, n.º 11/2016.

<sup>109</sup> En concreto, Europa depende totalmente del paraguas nuclear de los Estados Unidos, Sven Biscop, *Egmont Paper* 103, *Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force*, enero de 2019.

<sup>110</sup> «European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests», *SWP research Paper*, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza y Volker Perthes (eds.), 2019.

<sup>111</sup> Informe general a la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, «Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development», octubre de 2017.

<sup>112</sup> «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016.

<sup>113</sup> Suponiendo un ciclo de modernización de entre cinco y siete años: «More European, More Connected and More Capable», Munich Security Conference, McKinsey y Hertie School of Governance, 2017.

<sup>114</sup> «Coordinated Annual Review on Defence», *EDA factsheet*, 26.11.2018: la contribución del Comité Militar de la UE a la primera prueba práctica de la revisión anual coordinada de la defensa determinó que la UE no tiene a su disposición todas las capacidades militares

Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) y el German Council on Foreign Relations (DGAP) valora la medida en que la UE es capaz de alcanzar este nivel de ambición basándose en las capacidades actuales de los Estados miembros y las previstas para 2030<sup>115</sup>. Asumiendo distintas contingencias derivadas del nivel de ambición de la UE, el estudio concluye que existen grandes déficits de capacidad en todos los ámbitos y con frecuencia solamente se llegaría a menos de una tercera de los efectivos necesarios y, por tanto, la autonomía estratégica de Europa se limita al extremo inferior del espectro de operaciones.

**87** Por otro lado, si los miembros de la OTAN pertenecientes a la UE tuvieran que defenderse de una agresión militar sin recurrir a la protección militar de los Estados Unidos, se calcula que sería necesaria una inversión de varios cientos de miles de millones de euros para colmar el actual déficit de capacidades. De hecho, partiendo de un escenario hipotético de guerra regional limitada en Europa contra un tercer Estado, otro estudio del IISS estima que los miembros europeos de la OTAN tendrían que invertir entre 288 000 y 357 000 millones de dólares estadounidenses para eliminar los déficits de capacidades generados por este escenario<sup>116</sup>.

**88** El establecimiento de prioridades de capacidades es un ejercicio dinámico. Como se muestra en el [anexo III](#), las necesidades de capacidades de defensa evolucionan con el tiempo, en función de la naturaleza de las amenazas identificadas y del nivel de ambición de la UE<sup>117</sup>. En el [recuadro 4](#) se recogen algunas carencias fundamentales en cuanto a capacidades sobre la base de la información disponible.

#### Recuadro 4

---

indispensables para aplicar el nivel de ambición militar de la PCSD de la UE derivado de la Estrategia Global de la UE.

<sup>115</sup> «Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit», IIEE y DGAP, noviembre de 2018.

<sup>116</sup> D. Barrie *et al.*, «Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members», The International Institute for Strategic Studies, abril de 2019.

<sup>117</sup> En la UE, el Catálogo de Progresos 18 (documento clasificado) define el grado de consecución del nivel de ambición militar de la PCSD de la UE y presenta, por orden de prioridad, las carencias en términos de capacidades militares de la UE, conocidas como objetivos de capacidad de gran impacto. Representan los déficits en términos de capacidad que deben subsanarse a corto (2026) y medio (2032) plazo.

## Ejemplos de carencias en las capacidades

Los artículos académicos publicados entre 2016 y 2019 identifican con mayor frecuencia ejemplos de déficits de capacidades en los Estados miembros en los siguientes ámbitos:



**Aéreo:** vehículos aéreos no tripulados (drones), repostaje en vuelo, transporte aéreo estratégico y táctico, sistemas de mando y control aéreos, municiones de precisión, capacidades de defensa contra misiles balísticos, capacidades antiacceso y de negación de área y supresión de las capacidades de defensa aérea del enemigo.



**Espacial:** observación terrestre y comunicación por satélite y acceso autónomo al espacio.



**Superioridad informativa:** capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.



**Tecnologías de la información y la comunicación:** ciberguerra, inteligencia artificial;



**Naval:** vigilancia marítima, buques anfibios, submarinos y capacidad de despliegue en el extranjero.



**Elementos de apoyo estratégicos:** movilidad militar, transporte estratégico y evacuación médica;



**Terrestre:** capacidades de ataque de precisión por tierra y vehículos de combate blindados modernos.

## Repercusión del *Brexit*

**89** Sin perjuicio del resultado del *Brexit*, es probable que la salida del Reino Unido de la UE tenga consecuencias para la defensa de la UE. Tradicionalmente, el Reino Unido ha sido el país europeo que más gasta en defensa. En 2017, su presupuesto de defensa representó aproximadamente la cuarta parte del gasto total en defensa de los Estados miembros de la UE<sup>118</sup>. Visto desde otro punto de vista, la salida del Reino Unido de la

<sup>118</sup> En 2017, el Reino Unido invirtió 45 300 millones de euros en defensa, es decir, el 22,1 % de los 205 100 millones de euros gastados por la Europa de los Veintiocho. Cifras de Eurostat, gasto de las administraciones públicas por función (COFOG), publicadas el 22.3.2019.

UE implica que el 80 % del gasto en defensa de la OTAN se producirá en países no pertenecientes a la UE<sup>119</sup>. Por otro lado, las empresas británicas disfrutaban de una posición fuerte en el mercado de la defensa europeo<sup>120</sup>.

**90** En términos operativos, la contribución del Reino Unido a las misiones y operaciones, tanto civiles como militares, de la PCSD ha sido limitada en términos globales: ha supuesto aproximadamente el 2,3 % de las contribuciones de personal de los Estados miembros y ha aportado recursos como buques militares, aeronaves y tropas de refuerzo en alerta<sup>121</sup>. Por otro lado, la pérdida de elementos de apoyo estratégicos en el aire (repostaje en vuelo y capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento) y fuerzas operativas especiales son un ejemplo de ámbitos de capacidades que quedarían muy afectados por el *Brexit*.

**91** En consecuencia, la Europa de los Veintisiete dispondrá de muchos menos recursos para colmar los déficits identificados en capacidades e investigación militar. Las carencias en los dos ámbitos quedarán probablemente agravadas con el *Brexit*: aunque no se distribuya por igual en todo el espectro de capacidades, el *Brexit* puede suponer una reducción material de las capacidades globales existentes en la UE (*ilustración 7*) y un déficit de inversión en investigación y desarrollo<sup>122</sup>.

---

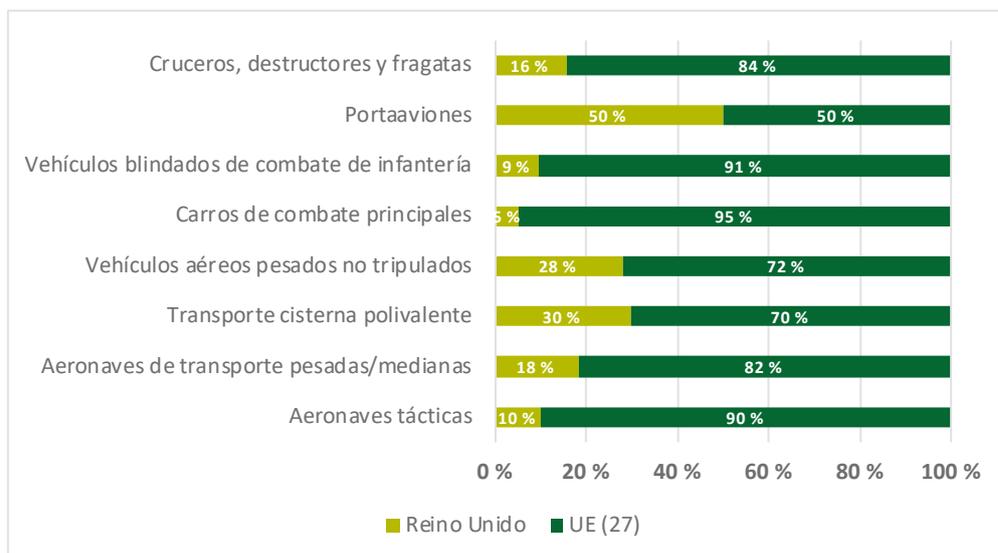
<sup>119</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2018 sobre las relaciones UE-OTAN (2017/2276(INI)), punto 19.

<sup>120</sup> De acuerdo con la lista de las cien empresas más importantes del sector elaborada por el SIPRI, su cuota del volumen de negocios relacionado con la defensa entre las empresas europeas fue del 38 % en 2018.

<sup>121</sup> «Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations», House of Lords – European Union Committee, mayo de 2018.

<sup>122</sup> En 2017, el gasto en I+D del Reino Unido en el ámbito de la defensa ascendió a 3 200 millones de euros (datos de la AED).

## Ilustración 7 – Cuota del Reino Unido del total de equipos militares seleccionados de los Estados miembros de la UE, 2018



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Military Balance 2019, IIEE.

## 2.2 Características fundamentales de la industria europea de la defensa

### El sector de la defensa

**92** El mercado de la defensa es único en comparación con los mercados comerciales tradicionales. La principal característica que lo distingue es el papel fundamental que en él desempeñan los Gobiernos. De hecho, a menudo se habla del mercado nacional de la defensa como un monopsonio: existe un comprador —el Estado— y varios proveedores. Puesto que son el único cliente final, los Gobiernos inician, especifican, regulan y financian el desarrollo y la adquisición de equipos de defensa.

**93** El sector de la defensa reviste una importancia estratégica. La industria contribuye a la autonomía de acción del Estado produciendo las capacidades necesarias y garantizando la seguridad del abastecimiento. Por consiguiente, el sector está sujeto a una fuerte regulación a nivel nacional<sup>123</sup>. Concretamente, los productos de defensa pueden ser objeto de restricciones respecto a la explotación de la propiedad intelectual o las oportunidades de exportación<sup>124</sup>. Por otro lado, el acceso al

<sup>123</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes.

<sup>124</sup> «Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector», Expert Group on the Financial Toolbox, noviembre de 2018.

mercado nacional de la defensa suele estar restringido por la política gubernamental de contratación pública, por motivos de protección de intereses de seguridad esenciales y apoyo a la base industrial nacional<sup>125</sup>. En consecuencia, las barreras de entrada y salida del mercado son elevadas.

**94** El sector de la defensa requiere mucha investigación y desarrollo (I+D)<sup>126</sup>. El desarrollo de capacidades de defensa exige tecnología innovadora y muy sofisticada a fin de ofrecer una ventaja comparativa en términos militares. Esto requiere inversiones iniciales significativas y largos ciclos para el desarrollo de capacidades sin garantía última de comercialización para las empresas del sector de la defensa. Para paliar los riesgos tecnológicos y financieros asociados al desarrollo de capacidades, la investigación en defensa habitualmente está íntegramente financiada por los poderes públicos.

### Principales tendencias

**95** El sector industrial de la defensa se caracteriza por nuevas formas de dependencia<sup>127</sup>. En primer lugar, se está internacionalizando. Las principales empresas de defensa dependen en mayor medida de las ventas de exportación y sus cadenas de suministro son más complejas, diversas e internacionales.

**96** Asimismo, el sector de la defensa depende cada vez más de la innovación en el sector civil<sup>128</sup>. La I+D de doble uso brinda grandes oportunidades y plantea desafíos, ya que las tecnologías de vanguardia —como la inteligencia artificial, los vehículos no tripulados, los macrodatos o las nanotecnologías— se desarrollan y producen principalmente en el sector civil.

**97** Otra tendencia fundamental que articula el sector de la defensa es el coste creciente de los equipos y sistemas de defensa. En un contexto de competencia tecnológica, el crecimiento de costes intergeneracional de los equipos de defensa en

---

<sup>125</sup> «Europe's Defence Industry: An Economic Perspective», K. Hartley, 2013.

<sup>126</sup> Defence Sector Report, House of Commons, Exiting the European Union Committee, noviembre de 2017.

<sup>127</sup> «The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)», estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, junio de 2013.

<sup>128</sup> M. Drent y D. Zandee, «More European defence cooperation», Clingendael Institute, junio de 2018.

las últimas décadas se ha desconectado del crecimiento de los presupuestos de defensa y lo ha excedido considerablemente. Esto ha provocado una caída del número de unidades que los presupuestos nacionales pueden costear, una reducción de la extensión de las series producidas, una capacidad limitada para aprovechar las economías de escala y que los nuevos proyectos de desarrollo tengan menor frecuencia<sup>129</sup>.

## Panorama industrial de la defensa europea

**98** No existe un conjunto de datos exhaustivo sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE)<sup>130</sup>. La industria de la defensa europea maneja un volumen de negocios de aproximadamente 100 000 millones de euros y emplea a una 500 000 personas directamente<sup>131</sup>. Su estructura es piramidal<sup>132</sup>, y cuenta con un número reducido de grandes empresas de defensa —los principales contratistas— en la cúspide. A lo largo de toda la cadena de suministro, estas empresas utilizan los servicios de entre 2 000 y 2 500 empresas de nivel inferior<sup>133</sup> (mayoritariamente empresas de mediana capitalización y pymes) que suministran subsistemas o componentes a los principales contratistas.

**99** La BITDE no está repartida de manera homogénea en la UE. Como reflejo del nivel de los presupuestos nacionales, las industrias de la defensa se concentran en los seis países signatarios de la Carta de Intenciones relativa a las medidas para facilitar la reestructuración de la industria europea de defensa (LOI)<sup>134</sup>, es decir, Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. Estos generan más del 80 % del volumen

---

<sup>129</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund», SWD(2018) 345 final, junio de 2018.

<sup>130</sup> Keith Hartley, «Creating a European Defence Industrial Base», 2013.

<sup>131</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_en).

<sup>132</sup> A. Marrone y A. R. Ungaro, «Actors in the European defence policy area: roles and developments», *Istituto affari internazionali*, noviembre de 2014.

<sup>133</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund», SWD(2018) 345 final, junio de 2018.

<sup>134</sup> La Carta de Intenciones fue firmada el 20 de julio de 1998 por seis países de la UE para establecer un marco de cooperación para facilitar la reestructuración de la industria europea de la defensa.

de negocios en el sector de la defensa europeo<sup>135</sup>. Las aptitudes, capacidades y competitividad de la BITDE difieren entre Estados miembros y subsectores<sup>136</sup> (véanse en el *anexo IV* las características fundamentales de los sectores aeroespacial, terrestre y naval). Esta base fragmentada responde a las culturas geográficas, históricas y militares que han contribuido a perfilar el paisaje industrial en los distintos Estados miembros<sup>137</sup>. En Europa existen tantas BITDE como Estados miembros y políticas nacionales al respecto en los ámbitos de la defensa, la tecnología, los mercados, la contratación pública, etc.<sup>138</sup>

**100** Varios estudios han señalado las fortalezas del sector de la defensa en Europa. Concretamente, la industria europea de la defensa ha sido descrita en términos generales como «competitiva a nivel mundial, innovadora, de alta tecnología y orientada a las capacidades»<sup>139</sup>. La industria europea de la defensa puede ofrecer toda una gama de capacidades de defensa, desde plataformas complejas de grandes dimensiones a productos innovadores. Con todo, varias tendencias negativas han repercutido en la BITDE y su competitividad mundial en los últimos años (véase el *anexo V*).

### El lado de la demanda: los Estados miembros

**101** La competitividad de la industria de la defensa depende en gran medida de la demanda de los Estados miembros. Entre 2007 y 2015, se realizaron recortes significativos de aproximadamente el 15 % en los presupuestos nacionales de defensa de la UE en un contexto de aumento del gasto mundial en defensa. Desde 2015, la tendencia del gasto global en defensa dentro de la UE ha sido positiva<sup>140</sup>, aunque en

---

<sup>135</sup> Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa, *Facts and figures*, 2017.

<sup>136</sup> C. Mölling, «Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities», 2013.

<sup>137</sup> «The State of Europe's defence industrial base», Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Comisión de Economía y Seguridad, octubre de 2017.

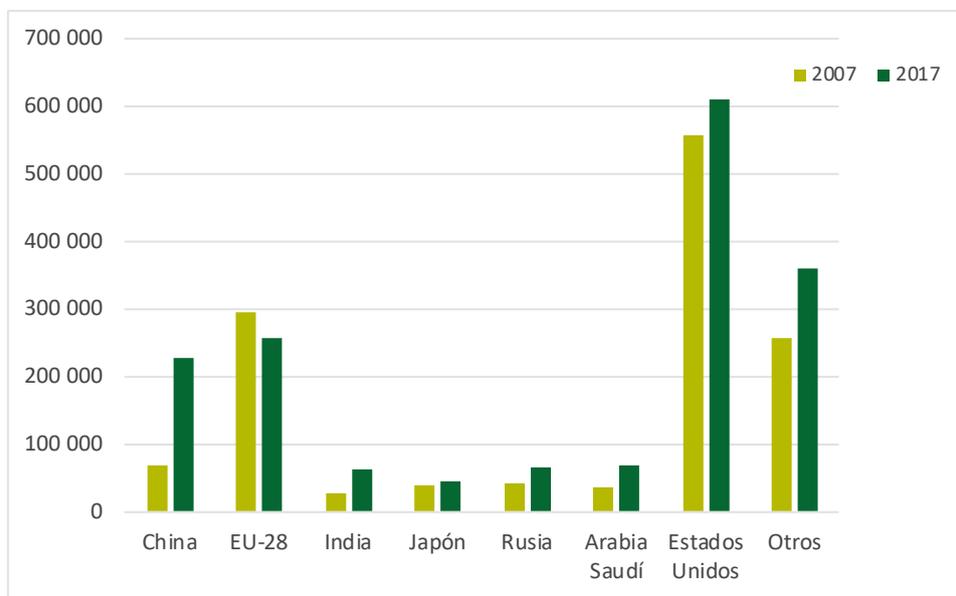
<sup>138</sup> «The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)», estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, junio de 2013.

<sup>139</sup> Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research, febrero de 2016.

<sup>140</sup> [Constataciones de la primera prueba práctica de la revisión anual coordinada de la defensa.](#)

términos reales el gasto en defensa en 2017 siguió siendo inferior al nivel de 2007 (*ilustración 8*).

### Ilustración 8 – Evolución del gasto en defensa 2007-2017 (millones dólares estadounidenses corrientes)



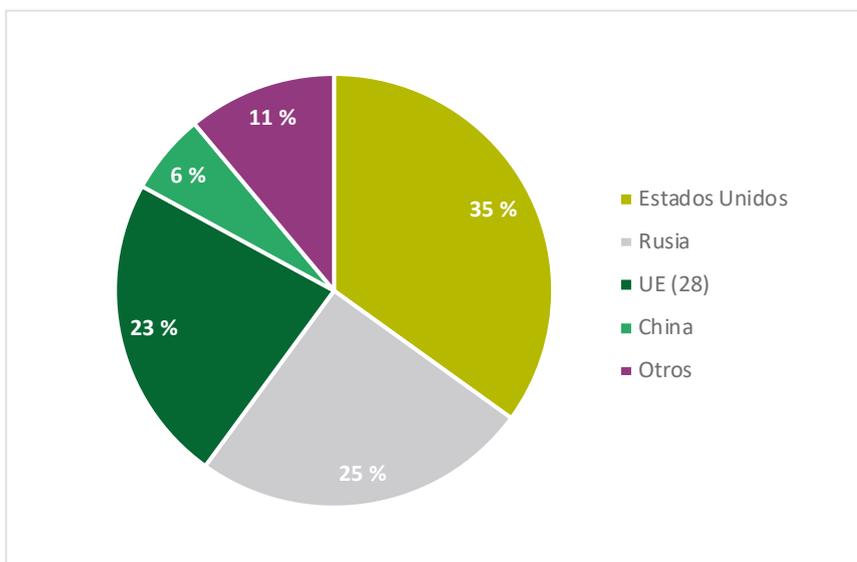
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI<sup>141</sup>.

**102** El declive de la demanda interna en el mercado de la UE, junto con el crecimiento de la demanda en los mercados internacionales, ha propiciado el aumento de las exportaciones de la industria de la defensa de la UE a mercados de terceros países<sup>142</sup>. Como muestra la *ilustración 9*, la UE —a pesar de seguir a la zaga de los Estados Unidos y Rusia— ostenta una cuota considerable de las exportaciones totales de armas, lo que refleja la competitividad de su industria de la defensa.

<sup>141</sup> En el presente examen se han tomado como referencia para el análisis las bases de datos del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (SIPRI). Para consultar las limitaciones de los datos subyacentes y el consiguiente impacto sobre el análisis del Tribunal, véase <https://www.sipri.org/databases>.

<sup>142</sup> «The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation», estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, junio de 2015.

### Ilustración 9 – Cuota media de exportaciones de armas, 2010-2018 (sin tener en cuenta las exportaciones dentro de la UE)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI.

**103** La BITDE depende cada vez más de las exportaciones, lo que plantea desafíos de cara al futuro. El primer desafío son las diferencias entre las políticas y la legislación de exportación de armas de los Estados miembros de la UE. Puesto que las cadenas de suministro de los principales fabricantes europeos del sector de la defensa están cada vez más integradas, el hecho de que las políticas de exportación de los Estados miembros difieran<sup>143</sup> podría limitar las oportunidades de que las principales empresas de la UE sean competitivas en el mercado internacional.

**104** Por otro lado, las transferencias de la tecnología necesaria para acceder a mercados extranjeros, junto con una inversión considerable en defensa en países extranjeros, han provocado la aparición de nuevos competidores internacionales<sup>144</sup>. Para mantener su ventaja competitiva, la industria de la UE depende de su capacidad para innovar.

**105** Sin embargo, los presupuestos de defensa de los Estados miembros de la UE se caracterizan por un porcentaje elevado de gastos de personal (49 %) en comparación

<sup>143</sup> «The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control», estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, julio de 2018.

<sup>144</sup> «The State of Europe's defence industrial base», NATO Parliamentary Assembly, Economics and Security Committee octubre de 2017.

con el gasto en inversión (21 %) <sup>145</sup>. Asimismo, los recortes previos en los presupuestos de defensa han afectado negativamente al gasto en I+D <sup>146</sup>. El hecho de que los Estados miembros no alcancen colectivamente el objetivo del 2 % para investigación y tecnología en el ámbito de la defensa <sup>147</sup> plantea dudas en cuanto a su capacidad a largo plazo para innovar en tecnología del futuro <sup>148</sup> y, por tanto, pone en peligro la competitividad de la BITDE.

**106** Hasta la fecha, la cooperación entre los Estados miembros de la UE en I+D e inversiones en equipos de defensa ha sido limitada y no ha alcanzado el objetivo <sup>149</sup> (*ilustración 10*). Los intentos previos de la UE por apoyar el establecimiento de un mercado europeo de equipos de defensa abierto y competitivo fueron infructuosos. Concretamente, la aplicación de la Directiva sobre la contratación pública en el ámbito de la defensa de 2009 en los Estados miembros ha sido heterogénea <sup>150</sup>. Un porcentaje muy significativo del gasto en contratación pública en el ámbito de la defensa, en particular el destinado a sistemas de defensa estratégicos y de alto valor, sigue produciéndose al margen de la Directiva <sup>151</sup>, lo que da lugar a que los contratos se adjudiquen principalmente a empresas nacionales.

---

<sup>145</sup> Datos de defensa correspondientes a 2016-2017, AED.

<sup>146</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund», SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

<sup>147</sup> En noviembre de 2007, el Comité de Dirección Ministerial de la AED aprobó cuatro valores de referencia colectivos para inversión:

- Suministro de equipos: 20 % del total del gasto en defensa;
- Suministro de equipos colaborativos: 35 % del total del suministro de equipos;
- I+T en defensa: 2 % del total del gasto en defensa;
- I+T colaborativas: 20 % del total de I+T en defensa.

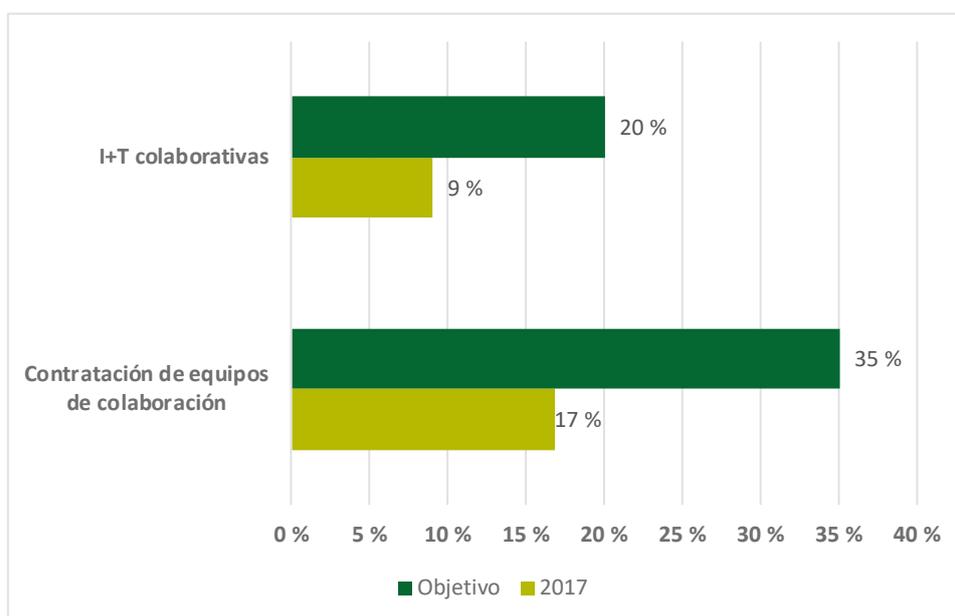
<sup>148</sup> «Coordinated Annual Review on Defence», *EDA factsheet*, 26.11.2018.

<sup>149</sup> Las limitaciones de los datos correspondientes a las cifras indicadas pueden consultarse en <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

<sup>150</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de la Directiva 2009/81/CE relativa a la adjudicación de contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 72, apartado 2, COM(2016) 762 final/2, 30.11.2016.

<sup>151</sup> *Ibid.*

## Ilustración 10 – Resultados de referencia de la colaboración entre Estados miembros, 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de defensa 2016-2017 de la AED.

### El lado de la oferta: la industria

**107** Para adaptarse a la creciente globalización del mercado de la defensa, el sector de la defensa se ha sometido a un proceso de consolidación a través de fusiones y adquisiciones que ha culminado en la aparición de un número reducido de empresas multinacionales grandes, como BAE, Airbus y Thales, mientras que, la consolidación transfronteriza se ha limitado principalmente a los sectores aeroespacial y de los componentes electrónicos. La prevalencia de las razones de soberanía nacional hizo que el proceso de consolidación se realizase principalmente en el ámbito nacional, sobre todo en los segmentos terrestre y naval.

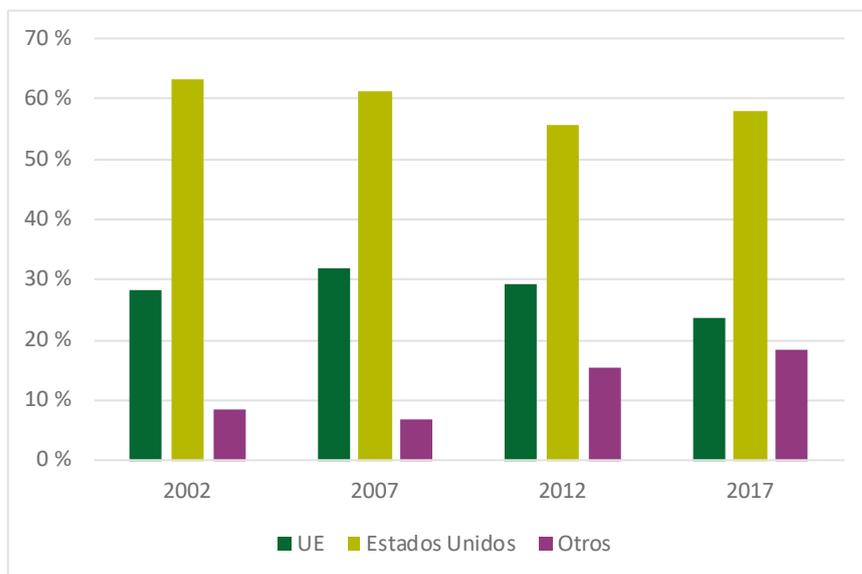
**108** La falta de cooperación en el lado de la demanda, es decir, entre los Estados miembros, ha impedido una integración y una consolidación más profundas del mercado europeo de los equipos de defensa<sup>152</sup>. Además, esta fragmentación provoca ineficiencias en forma de duplicación, exceso de capacidad en algunos ámbitos y falta de economías de escala, que, en última instancia, lastran la competitividad de la industria europea de la defensa en el mercado mundial y, desde un punto de vista operativo, no benefician a la interoperabilidad entre las fuerzas armadas de los

<sup>152</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Impact Assessment accompanying the document «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund», SWD(2018) 345 final, junio de 2018.

Estados miembros. Frente a los Estados Unidos, que cuenta con once plataformas y sistemas de defensa, en 2013 Europa tenía en producción 36<sup>153</sup>, a pesar de que el gasto militar de la UE es 2,5 veces inferior al de los Estados Unidos.

**109** La posición mundial de la industria de la defensa de la UE se refleja en su porcentaje del volumen de negocios de las cien empresas de defensa más importantes<sup>154</sup>. Las principales empresas de la UE generan un porcentaje considerable del volumen de negocios mundial (aproximadamente la cuarta parte), pero siguen muy por debajo de las empresas de los Estados Unidos, que ocupan una posición dominante. La tendencia de los últimos veinte años (*ilustración 11*) refleja el aumento de la competencia de empresas que no están establecidas ni en la UE ni en los Estados Unidos. Por lo que respecta a los principales agentes, el volumen de negocios generado por las cinco empresas más importantes de la UE y de los Estados Unidos (*ilustración 12*) muestra que las principales empresas estadounidenses operan a una escala mucho mayor que las de la UE.

### Ilustración 11 – Cuota del volumen de negocios de las cien empresas de defensa más importantes entre 2007 y 2017

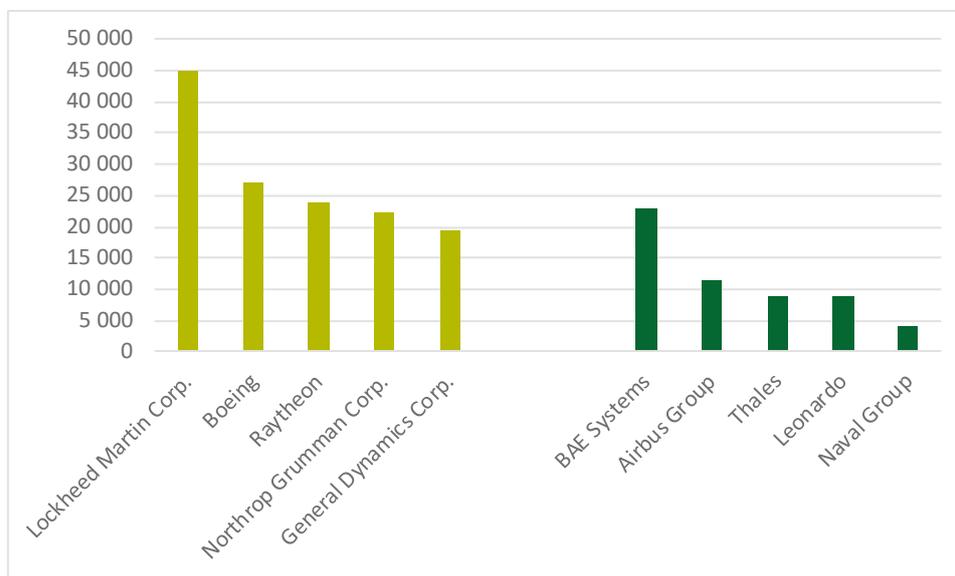


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI.

<sup>153</sup> V. Briani, «Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment», CEPS Policy brief, n.º 297, julio de 2013.

<sup>154</sup> La lista de las cien empresas más importantes del sector elaborada por el SIPRI no incluye las empresas chinas de fabricación de armas.

## Ilustración 12 – Volumen de negocios de las cinco empresas de los Estados Unidos y de la UE más importantes (2017, millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI.

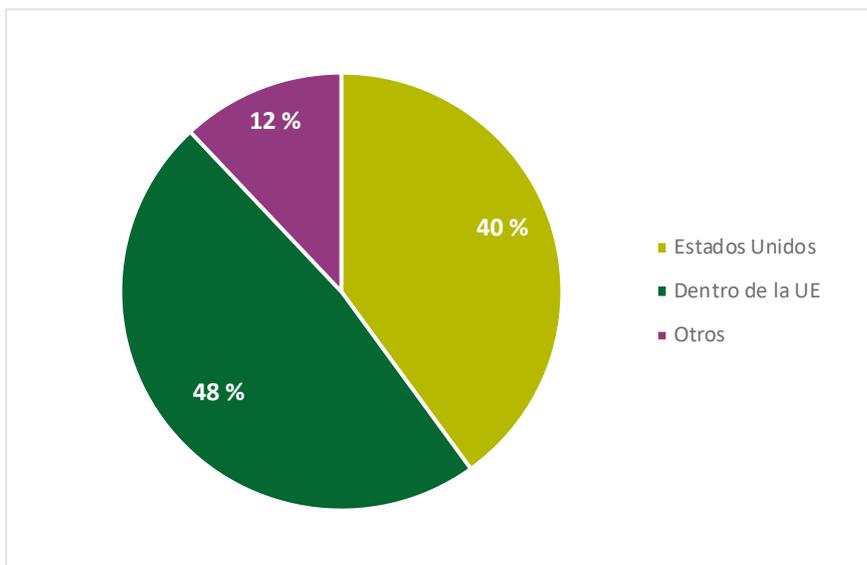
**110** El posicionamiento respectivo de las bases industriales de la defensa de la UE y de los Estados Unidos en el mercado mundial demuestra la competitividad de la industria europea de la defensa. En términos de vínculos industriales y comerciales, las importaciones que realiza la UE de empresas de los Estados Unidos son casi equivalentes a los intercambios dentro de la UE durante el período 2010-2018 y suponen el 40 % (*ilustración 13*). Durante el mismo período, más del 50 % de las importaciones de armas realizadas por los Estados Unidos procedían de los Estados miembros de la UE<sup>155</sup>, pero en términos absolutos representa una cantidad limitada<sup>156</sup>. El desequilibrio en el comercio transatlántico a favor de los Estados Unidos se explica por i) el dominio tecnológico de los Estados Unidos, pero también por ii) las restricciones comerciales de acceso al mercado estadounidense de la defensa para los competidores extranjeros y, por tanto, de la UE<sup>157</sup>, y iii) el hecho de que no exista una preferencia europea entre los Estados miembros.

<sup>155</sup> Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos del SIPRI.

<sup>156</sup> Daniel Fiott, IESUE, «The poison pill: EU defence on US terms?», junio de 2019.

<sup>157</sup> «Anticipating restructuring in the European defence industry», BIPE, marzo de 2008.

### Ilustración 13 – Cuota de importaciones de la UE (2017)

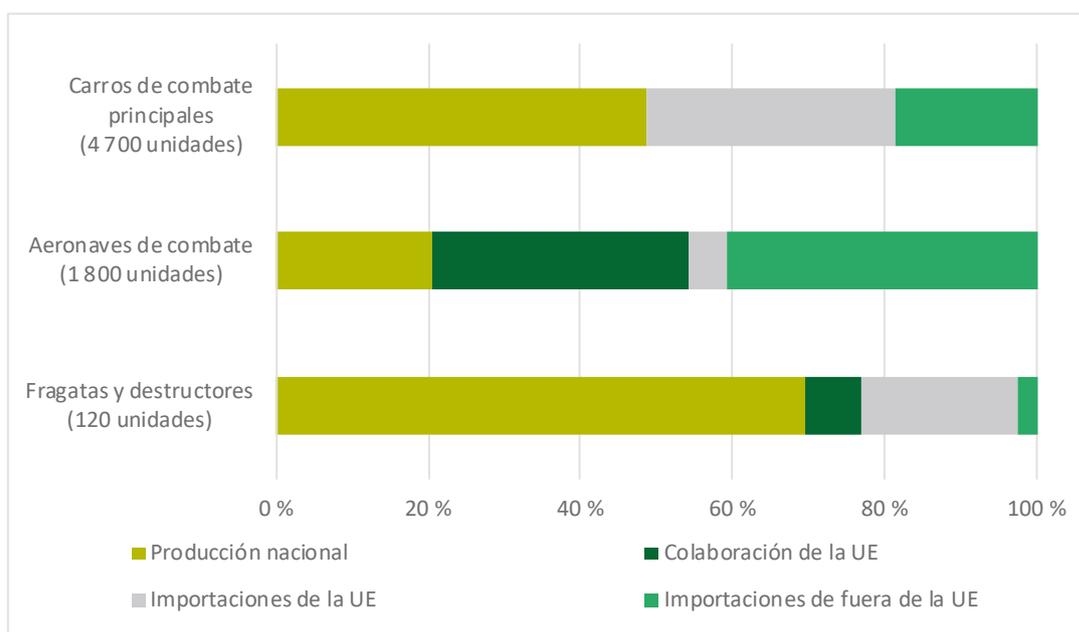


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI.

**111** El grado de dependencia de la BITDE de la producción fuera de la UE varía de un segmento a otro. Como muestra la *ilustración 14*, el 2,5 % de los principales buques militares utilizados por los Estados miembros de la UE proceden de proveedores de fuera de la UE, mientras que esta cifra alcanza el 18,5 % en el caso de los principales carros de combate, y el 39,3 % en el de las aeronaves de combate<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> D. Fiott, «Strategic autonomy: towards «European Sovereignty' in defence», IESUE, noviembre de 2018.

### Ilustración 14 – Origen de la producción de productos de defensa utilizados en la UE (2017)

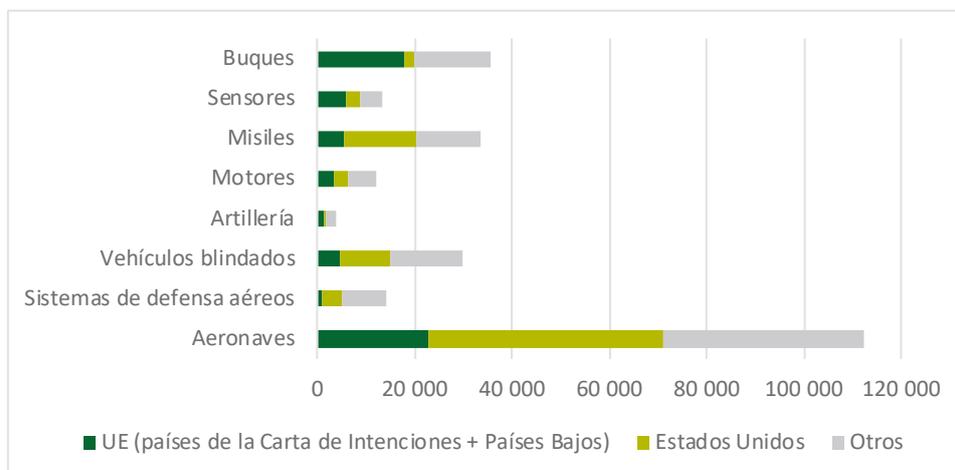


*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de «Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty' in defence», IESUE, noviembre de 2018.

**112** Globalmente, la posición dominante de los Estados Unidos en el comercio internacional no es uniforme en todos los segmentos. Concretamente, las empresas de defensa estadounidenses están claramente a la cabeza de las exportaciones de aeronaves, sistemas de defensa aérea, vehículos blindados y misiles. Por el contrario, las empresas de la UE<sup>159</sup> gozan de una ventaja competitiva en las exportaciones de buques y sensores (*ilustración 15*).

<sup>159</sup> Tomando como referencia los países de la Carta de Intenciones y los Países Bajos, que representan un 95 % de las exportaciones de la UE.

### Ilustración 15 – Origen de los productos de defensa en los mercados internacionales («valores del indicador de tendencia») – 2010-2018



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la base de datos del SIPRI.

**113** Aunque no se dispone de una visión completa de la dependencia extranjera de la cadena de suministro, se habla con frecuencia de que la industria europea de la defensa depende de tecnologías o subcomponentes específicos (Estados Unidos) y de materias primas críticas (China). Por ejemplo, la BITDE depende totalmente de las importaciones procedentes de un número reducido de terceros países para 19 de las 39 materias primas críticas que necesita en sus procesos de producción<sup>160</sup>. Esta dependencia de abastecimiento exterior supone una amenaza no solo para la autonomía de acción de los Estados miembros de la UE, sino también para la competitividad de la industria europea de la defensa.

## 2.3 Refuerzo de la cooperación en la UE

**114** Partiendo del razonamiento de que al aumentar la cooperación entre Estados miembros se reforzarían sus capacidades de defensa y se fortalecería la industria europea de defensa, en los últimos años se han desarrollado varias iniciativas para promover la cooperación en el ámbito de la defensa a nivel de la UE.

### Plan de Desarrollo de Capacidades

**115** El Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC) es un documento y también un proceso, desarrollado por la AED en colaboración con el EMUE/CMUE y los Estados miembros. Ofrece un resumen de las necesidades de capacidades, con el objetivo de

<sup>160</sup> «Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond», EDA, junio de 2018.

dotar a los procesos nacionales de planificación de la defensa de mayor coherencia y de apoyar la cooperación de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo de capacidades.

**116** El PDC se actualiza periódicamente y fue revisado y adoptado por los Estados miembros en junio de 2018. Concretamente, el PDC de 2018 tiene en cuenta el nuevo nivel de ambición de la UE previsto en la Estrategia Global de la UE (véase el [recuadro 1](#)), y refleja la necesidad de capacidades «generalizadas», en particular capacidades terrestres, aéreas, marítimas, espaciales y de ciberguerra sofisticadas<sup>161</sup>. Dentro del procedimiento de 2018, la AED identificó once prioridades estratégicas<sup>162</sup> (véase el [anexo III](#)) que abarcan necesidades y oportunidades de desarrollo de capacidades a corto y largo plazo.

### Revisión anual coordinada de la defensa

**117** La revisión anual coordinada de la defensa se introdujo tras la adopción del Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa por los Estados miembros en noviembre de 2016. Esta revisión es un mecanismo intergubernamental, aplicado de manera voluntaria, cuya finalidad es ofrecer una forma más estructura de desarrollar las capacidades necesarias, sobre la base de una transparencia y unos compromisos mayores de parte de los Estados miembros<sup>163</sup>.

**118** La revisión anual coordinada de la defensa pretende estructurar el proceso de planificación e intensificar la cooperación en la UE mejorando la transparencia y el intercambio de información entre los Estados miembros. Mediante el seguimiento sistemático de la AED, el proceso de revisión anual coordinada de la defensa proporciona una descripción general de i) los planes de defensa de los Estados miembros; ii) los progresos realizados hacia la consecución de las prioridades del PDC; y iii) la evolución de la colaboración europea.

**119** La primera revisión anual coordinada de la defensa, en forma de prueba práctica, se realizó en otoño de 2018. Partiendo de esta primera prueba práctica, se

---

<sup>161</sup> «The EU Capability Development Priorities», 2018 CDP revision, EDA.

<sup>162</sup> A su vez, las prioridades se dividen en 38 subámbitos detallados en la revisión del PDC de 2018 de «The EU Capability Development Priorities».

<sup>163</sup> «Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa», 14.11.2016.

espera que en otoño de 2019 se realice una revisión anual coordinada de la defensa completa.

### Recuadro 5

#### Conclusiones de la primera prueba práctica de la revisión anual coordinada de la defensa de 2018<sup>164</sup>

El primer informe de la revisión anual coordinada de la defensa señaló algunas tendencias positivas recientes, en particular el nivel de gasto en defensa y la proporción relativa de los programas colaborativos en desarrollo de capacidades entre los Estados miembros.

Sin embargo, el ámbito de investigación y la tecnología en defensa sigue siendo preocupante, ya que ha disminuido el porcentaje de inversiones que recibe. Esta situación pone en peligro la capacidad de los Estados miembros a largo plazo para innovar en el ámbito de las futuras tecnologías.

### Cooperación Estructurada Permanente (CEP)

**120** La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) fue introducida por el Tratado de Lisboa en 2009<sup>165</sup>. El Tratado permitió que «[l]os Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes» intensifiquen significativamente su colaboración en materia de defensa. La CEP es un proceso impulsado por los Estados miembros dentro del marco de la UE. Puesto que se trata tanto de un marco permanente como de un proceso estructurado, su naturaleza es distinta de la de otros marcos de cooperación *ad hoc*.

**121** La CEP quedó formalmente establecida el 11 de diciembre de 2017<sup>166</sup> con la participación de veinticinco Estados miembros<sup>167</sup>. Comprende dos niveles: i) el cumplimiento de compromisos de alto nivel y ii) el desarrollo de proyectos de defensa colaborativos.

<sup>164</sup> «Coordinated Annual Review on Defence», *EDA factsheet*, 26.11.2018.

<sup>165</sup> Artículo 42, apartado 6, artículo 46 y Protocolo n.º 10 del TUE.

<sup>166</sup> Decisión (PESC) 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.

<sup>167</sup> Dinamarca, Malta y Reino Unido no participan en la CEP.

**122** Una característica fundamental de la CEP es la naturaleza jurídicamente vinculante de los compromisos previstos. Los Estados miembros participantes acordaron veinte compromisos para invertir, planificar, desarrollar y operar capacidades de defensa<sup>168</sup>. El Alto Representante evalúa anualmente el estado del cumplimiento de los compromisos a partir de los planes nacionales de aplicación presentados por los Estados miembros.

**123** El segundo nivel de la CEP se refiere a los proyectos colaborativos. Hasta la fecha, el Consejo ha adoptado un total de 34 proyectos<sup>169</sup> que se ocupan tanto del desarrollo de capacidades como de las operaciones. La participación de los Estados miembros en proyectos concretos es voluntaria; actualmente intervienen en cada proyecto una media de cinco Estados miembros. Las capacidades desarrolladas en el marco de la CEP son propiedad de los Estados miembros, que pueden decidir utilizarlas en otros marcos, como por ejemplo la OTAN.

## El Fondo Europeo de Defensa

**124** La idea de un Fondo Europeo de Defensa fue propuesta por la Comisión en el Plan de Acción Europeo de la Defensa en noviembre de 2016 (véase el apartado 40). En la práctica, durante el período 2017-2020 se establecieron dos programas piloto con la finalidad de poner a prueba la viabilidad y valor añadido de actuar a nivel de la UE y de realizar los preparativos de cara al futuro Fondo Europeo de Defensa que se aplicará el próximo MFP (2021-2027):

- o la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa, dotada con 90 millones de euros destinados a apoyar proyectos de investigación y tecnología para 2017-2019;
- o el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (PEDID), dotado con 500 millones de euros destinados a cofinanciar proyectos industriales conjuntos en fase de desarrollo para 2019-2020 (*recuadro 6*).

### Recuadro 6

---

<sup>168</sup> <https://pesco.europa.eu/>.

<sup>169</sup> El 6 de marzo de 2018 se aprobaron diecisiete proyectos iniciales y el Consejo dio su visto bueno a otra remesa de diecisiete proyectos el 19 de noviembre de 2018.

## PEDID: primeros proyectos industriales conjuntos en materia de defensa

En marzo de 2019, la Comisión publicó el programa de trabajo del PEDID. Una parte del presupuesto de 500 millones de euros se ha destinado a convocatorias de propuestas en los siguientes ámbitos<sup>170</sup>:

1) operaciones de apoyo, protección y sostenibilidad de las fuerzas militares: 80 millones de euros;

inteligencia, comunicaciones seguras y ciberdefensa: 180 millones de euros;

aptitud para ejecutar operaciones sofisticadas: 70 millones de euros;

tecnologías de defensa innovadoras y pymes: 27 millones de euros.

Por otro lado, la Comisión seleccionó dos proyectos para adjudicación directa:

100 millones de euros para el desarrollo de drones europeos de gran autonomía (RPAS MALE);

37 millones de euros para un sistema de radio seguro (radio europea segura definida por *software*).

**125** Para el próximo MFP, el Fondo Europeo de Defensa, a partir de la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa y el PEDID, integra los componentes de investigación y desarrollo en un fondo propiamente dicho, con un aumento considerable de la financiación, que pasa de 590 millones de euros a 13 000 millones, lo que supone 22 veces más que en el actual ciclo de siete años. La propuesta actual está dotada de un presupuesto de 13 000 millones de euros, de los cuales, 4 100 millones de euros están destinados a investigación, y 8 900 millones de euros a desarrollo (véase la *ilustración 16*), lo cual sitúa a la UE como cuarto contribuyente europeo más grande a actividades de I+D en el ámbito de la defensa<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> Para consultar la lista detallada de los proyectos propuestos, véase «Commission Implementing Decision of 19.3.2019 on the financing of the European Defence Industrial Development Programme and the adoption of the work programme for 2019 and 2020» C(2019) 2205 final <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515>.

<sup>171</sup> «Un presupuesto de la UE para el futuro», *ficha informativa de la Comisión Europea*, 13.6.2018.

## Ilustración 16 - El Fondo Europeo de Defensa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**126** El objetivo del Fondo es «estimular la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la industria europea de la defensa, [...] contribuyendo así a la autonomía estratégica de la Unión [...] en términos tecnológicos e industriales<sup>172</sup>. Para ello, el objetivo del Fondo es estimular y apoyar acciones colaborativas y la cooperación transfronteriza a través de incentivos financieros para entidades jurídicas en el ámbito de la investigación y del desarrollo.

**127** El Fondo presenta las siguientes características fundamentales:

- o En los proyectos colaborativos deben participar por lo menos tres entidades admisibles de tres Estados miembros o países asociados.
- o El nivel de financiación propuesto puede ser de hasta el 100 % en el caso de la fase de investigación y la cofinanciación (con los presupuestos de los Estados miembros) de entre el 20 y 80 % para la fase de desarrollo.
- o Se prevén bonificaciones en forma de porcentajes de financiación mayores para promover la participación de las pymes y las empresas de mediana capitalización y para los proyectos de la CEP.

<sup>172</sup> Artículo 3 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa, con fecha de 12.12.2018.

- o Una parte del presupuesto de 13 000 millones de euros (entre el 4 y el 8 %) debería destinarse a apoyar tecnologías disruptivas para la defensa.

## 2.4 Riesgos para el rendimiento asociados a los programas de defensa de la UE

**128** Frente a los limitados avances en defensa en la historia de la UE, las iniciativas promovidas más recientemente (CEP, revisión anual coordinada de la defensa y el Fondo Europeo de Defensa) pueden considerarse un «cambio radical»<sup>173</sup>. No obstante, en cuanto al impacto de estas nuevas iniciativas de la UE y al rápido aumento del gasto correspondiente, aún no se dan o se desconocen varias condiciones clave para que las tales iniciativas sean eficaces.

### Un proceso de planificación de la UE eficaz

**129** Hasta la revisión del PDC de 2018 (véase el apartado **116**), un estudio reciente elaborado para el Parlamento Europeo<sup>174</sup> concluyó que las iniciativas previas no habían conseguido crear un proceso de planificación de la UE significativo que sirviera de base a las capacidades de desarrollo. Hoy por hoy, todavía no se dispone un proceso de planificación de la defensa apropiado recogido en un Libro Blanco comparable a los documentos nacionales de planificación. En la práctica, los Estados miembros desarrollan la planificación y adquisición en el ámbito de la defensa desde una perspectiva nacional, lo que denota la necesidad de que sus planes de defensa estén mejor armonizados<sup>175</sup>.

**130** El proceso de planificación de la UE es complejo y en él intervienen numerosas partes interesadas. En el estudio antes citado aparece descrito como un proceso no cíclico, incompleto por la falta de una ambición militar clara (véanse los apartados **60** a

---

<sup>173</sup> «Joining forces – the way towards the European Defence Union», Centro Europeo de Estrategia Política, febrero de 2019.

<sup>174</sup> El proceso europeo de planificación de la defensa resulta ineficaz y complicado; prácticamente no ha aportado ninguna capacidad desde su concepción, según Frédéric Mauro, «EU Defence: The White Book implementation process», estudio solicitado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, 12.12.2018, p. 64.

<sup>175</sup> EDA Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, actualizada el 26.11.2018.

61) y caracterizado por defectos lógicos<sup>176</sup>. Consta de cuatro niveles superpuestos que están fragmentados entre las partes interesadas que encabezan los distintos procesos<sup>177</sup>. Paralelamente, las medidas para incrementar la capacidad de la planificación de defensa de la UE suelen aumentar las actividades que son paralelas a las de la OTAN y que pueden solaparse con estas<sup>178</sup>.

**131** A día de hoy, el proceso de planificación de capacidades de la UE y la OTAN carece de coherencia. El proceso de planificación de defensa de la OTAN lleva en funcionamiento casi cincuenta años y ha sido descrito como un proceso asentado y estructurado<sup>179</sup>. Por el contrario, el proceso de capacidades de la UE, establecido recientemente, aún no está maduro. Es posible ajustar más el PDC y la revisión anual coordinada de la defensa a los procesos de planificación de la OTAN para garantizar que las realizaciones y los plazos sean coherentes y a limitar las ineficiencias asociadas a la duplicación de los procesos<sup>180</sup>.

**132** Las nuevas iniciativas aportan elementos adicionales para estructurar el proceso de planificación. Es de vital importancia guardar la coherencia y un orden apropiado, es decir, de las prioridades al desarrollo de capacidades<sup>181</sup>. En la práctica, no obstante, el lanzamiento en paralelo de los diversos mecanismos aún no ha permitido que se produzca un flujo lógico. De hecho, los primeros proyectos de la CEP se adoptaron en marzo de 2018, mientras que el PDC solo se revisó en julio de 2018.

---

<sup>176</sup> Frédéric Mauro, «EU Defence: The White Book implementation process», estudio solicitado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, 12.12.2018.

<sup>177</sup> Este sistema [de la UE] se construyó en etapas sucesivas, como capas apiladas una detrás de otra, y su coherencia global no está garantizada de forma alguna. De hecho, no hay solo un proceso de capacidades en la UE, sino cuatro: el mecanismo de desarrollo de capacidades, el PDC, la revisión anual coordinada de la defensa y la CEP. Frédéric Mauro y Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) y Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), «A European Army to do what?», abril de 2019.

<sup>178</sup> Dick Zandee, «PESCO implementation: the next challenge», Clingendael Institute, septiembre de 2018.

<sup>179</sup> Frédéric Mauro, «EU Defence: The White Book implementation process», estudio solicitado por la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, 12.12.2018, pp. 12-13.

<sup>180</sup> El proceso del objetivo principal, que constituye el enfoque sistémico de la UE para el desarrollo de las capacidades militares necesarias para la PCSD, se ha sincronizado recientemente con el proceso de planificación de defensa de la OTAN en términos de plazos, taxonomía y herramientas.

<sup>181</sup> EDA Factsheet on Coordinated Annual Review on Defence CARD, actualizada el 26.11.2018.

Paralelamente, los proyectos de la Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa comenzaron ya en 2017, seguidos por el PEDID a principios de 2019. Entretanto, la AED solo completó la primera prueba práctica de la revisión anual coordinada de la defensa en noviembre de 2018. Aún debe demostrarse en la práctica la existencia de vínculos eficaces y coherencia entre todas las iniciativas.

### La participación de los Estados miembros

**133** La aplicación y eficacia de la revisión anual coordinada de la defensa, el Fondo Europeo de Defensa y la CEP depende de la voluntad de los Estados miembros y de que cumplan sus compromisos. Puesto que son los Estados miembros quienes fijan las prioridades y desarrollan y utilizan las capacidades, las nuevas iniciativas no pueden prosperar sin ellos<sup>182</sup>.

**134** Dado el carácter facultativo del proceso, la revisión anual coordinada de la defensa depende en gran medida de la confianza entre los Estados miembros. La CEP implica compromisos vinculantes, pero la voluntad de los Estados miembros de cumplirlos sigue siendo un factor desconocido, al que se suma el hecho de que la capacidad para hacer cumplir dichos compromisos es, por motivos tanto jurídicos como políticos, muy incierta<sup>183</sup>.

**135** Por otro lado, el Fondo Europeo de Defensa asume una adquisición por parte de los Estados miembros que debería cofinanciar el gasto en desarrollo. Por consiguiente, el número y los tipos de proyectos estarán supeditados a la voluntad de los Estados miembros de invertir fondos adicionales. Otro riesgo es que los incentivos financieros de la UE podrían sustituir en lugar de complementar la financiación nacional<sup>184</sup>.

### Impacto en las necesidades de capacidad reales

**136** El considerable aumento de la financiación para apoyar actividades de I+D orientadas a la defensa, y la rapidez del mismo, conllevan riesgos de rendimiento para

---

<sup>182</sup> Daniel Fiott, «European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges», *Nação e Defesa*, noviembre de 2018.

<sup>183</sup> S. Blockmans, «The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?», 2018 y Daniel Fiott «European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges», *Nação e Defesa*, noviembre de 2018.

<sup>184</sup> Bastian Giegerich, «After the EU global strategy: Consulting the Experts», 2016.

el Fondo Europeo de Defensa. Concretamente, existe el riesgo de que el Fondo pueda usarse como un ejercicio que no incremente la competitividad de la industria europea de la defensa o que no cree y desarrolle las capacidades necesarias. Por consiguiente, su aplicación requiere un equilibrio adecuado para evitar que se perciba como una subvención para las pymes de los Estados miembros más pequeños o como una herramienta destinada exclusivamente a las grandes empresas de los Estados miembros mayores<sup>185</sup>.

**137** En cuanto a la CEP, un estudio realizado por la European Leadership Network y el IISS concluyó en febrero de 2019 que, aunque los primeros 34 proyectos de la CEP eran útiles, resultaba poco probable que tuvieran un impacto significativo en las necesidades de la UE, en particular por lo que respecta a las carencias identificadas para el nivel de ambición de la UE<sup>186</sup>. La defensa supone la creación de capacidades militares reales con potencial claro para prevenir posibles amenazas, así como la disponibilidad para actuar cuando sea necesario.

## Marco de gobernanza y de rendición de cuentas

**138** La gobernanza en la UE es compleja e implica a numerosas partes interesadas.

**139** En particular, la gobernanza del desarrollo de capacidades de defensa en la UE está en proceso de cambiar drásticamente<sup>187</sup>. Con el establecimiento del Fondo Europeo de Defensa, la Comisión, el Parlamento Europeo y el presupuesto de la UE participan ahora en el desarrollo de las capacidades de defensa, un ámbito que tradicionalmente se ha regido por acuerdos intergubernamentales. El Fondo Europeo de Defensa tiene por objeto conectar dos sistemas diferentes y complejos como la UE y los sistemas nacionales de defensa, cada uno de ellos con características operativas, tradiciones y normas propias<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Daniel Fiott, «European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges», *Nação e Defesa*, noviembre de 2018.

<sup>186</sup> Alice Billon-Galland e Yvonne-Stefania Efstathiou, «Are PESCO projects fit for purpose?», European Leadership Network e IIEE, 20.2.2019.

<sup>187</sup> Dick Zandee, «Developing European defence capabilities - bringing order into disorder», Clingendael Institute, octubre de 2017.

<sup>188</sup> Burkard Schmitt, «The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence» en *European Files*, Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa, junio de 2018.

**140** Por último, desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los órganos, misiones y operaciones de la PCSD no tienen disposiciones similares de auditoría y aprobación de la gestión (véanse los apartados **26** y **27**). Más concretamente, las misiones militares de la AED y la PCSD no están sujetas al control del Parlamento Europeo, tienen disposiciones de auditoría específicas y, por el momento, están al margen del mandato de auditoría del Tribunal. Como ya señaló anteriormente, el Tribunal estima que debería ser designado para ejercer de auditor externo de todos los organismos establecidos para aplicar las políticas de la UE, incluida la AED<sup>189</sup>.

**141** Es probable que el desarrollo de la cooperación europea en materia de defensa, en especial a través de nuevas iniciativas como la CEP, la revisión anual coordinada de la defensa y el Fondo Europeo de Defensa, añadan más complejidad. De hecho, aunque se supone que las iniciativas deben reforzarse mutuamente, son distintas y tienen bases jurídicas diferentes y, por tanto, pueden estar sujetas a disposiciones de auditoría y aprobación de la gestión distintas (véase el *anexo VI*). Esta situación podría impedir que se ejerza un control eficaz y minucioso de la política de defensa y seguridad de la UE. El Parlamento Europeo ha instado reiteradamente a los Estados miembros a que aumenten la transparencia, la rendición de cuentas y el control parlamentario de la PCSD en consonancia con sus facultades en otros ámbitos<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Documento informativo del Tribunal de Cuentas Europeo: «Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027», julio de 2018, apartado 33.

<sup>190</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre el informe anual sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa (2018/2099(INI)), apartados 60 a 63.

## Observaciones finales

**142** Hasta hace poco, la actuación en el ámbito de la defensa en la UE había sido limitada y no existe una Unión Europea de Defensa. Sin embargo, ante los desafíos del nuevo entorno mundial, la UE ha desarrollado nuevas ambiciones y ha puesto en marcha nuevas iniciativas para reforzar la cooperación entre los Estados miembros.

**143** En el presente examen, el Tribunal quiere señalar los principales riesgos asociados al nuevo nivel de ambición de la UE en materia de defensa y a la propuesta de incremento de la financiación. Puesto que todavía es muy pronto para evaluar el impacto de iniciativas de la UE recientes, aún está por demostrar en la práctica el valor añadido de la actuación de la UE en el ámbito de la defensa.

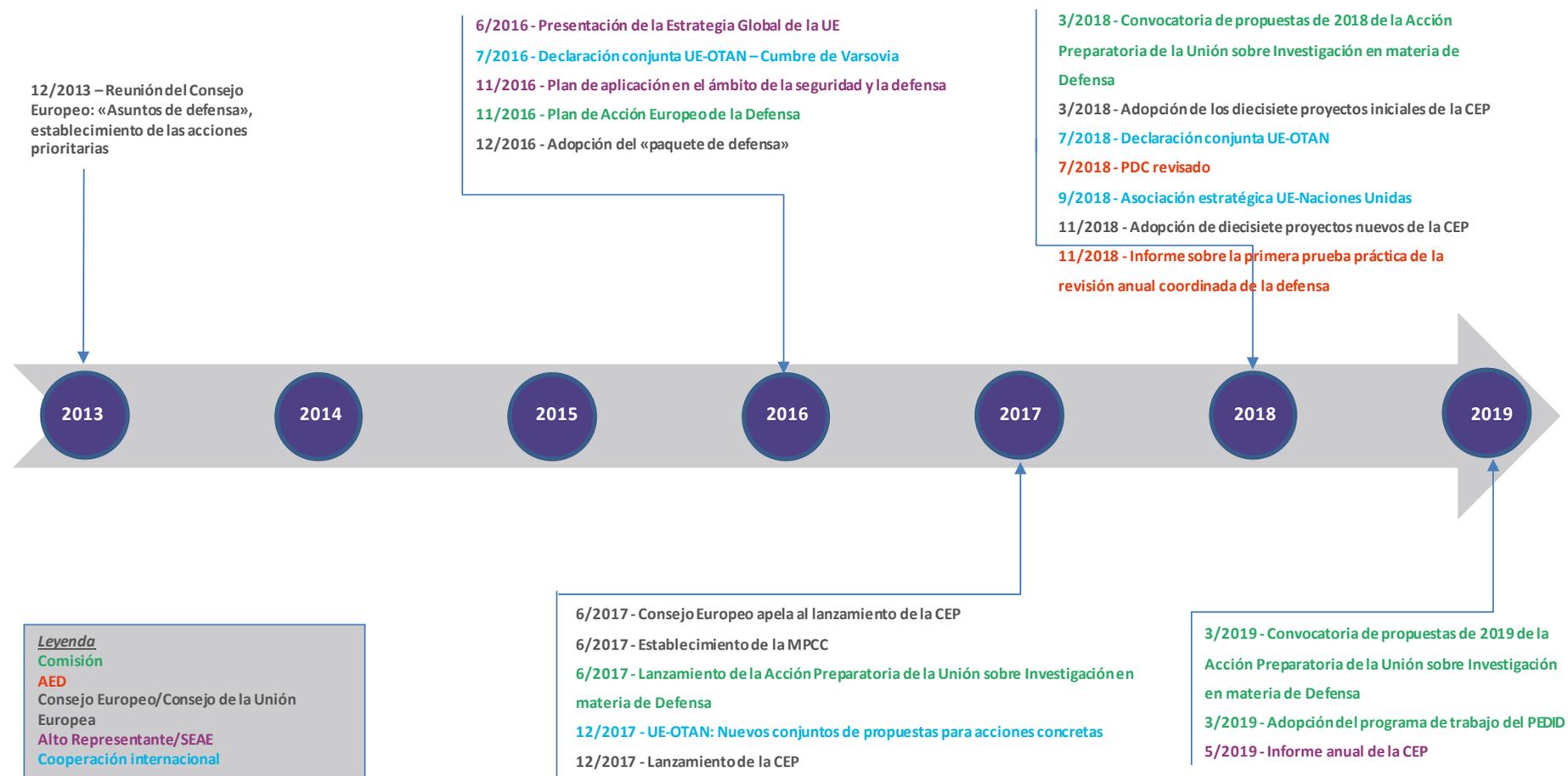
**144** Contribuir a mejorar la capacidad de defensa en Europa requiere algo más que palabras y la aplicación eficaz de iniciativas reales con el objetivo de apoyar una industria de defensa europea competitiva y reforzar las capacidades militares de los Estados miembros en plena complementariedad con la OTAN. En última instancia, el éxito y el futuro de la UE en el ámbito de la defensa depende totalmente de la voluntad política de los Estados miembros, pues ellos constituyen el centro de la arquitectura de la defensa europea.

El presente análisis ha sido aprobado por la Sala III en su reunión del día 16 de julio de 2019.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Anexo I— Cronograma



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo II— El marco institucional de la defensa europea: un ámbito complejo con múltiples agentes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Anexo III— Prioridades en términos de capacidades identificadas en documentos clave de la UE, 2013-2019

	Consejo Europeo 2013	PDC 2014	Estrategia Global de la UE 2016	PDC 2018
<b>Aire</b>	Vehículos aéreos no tripulados  Repostaje en vuelo	Capacidades aéreas de transporte entre teatros  Investigación sobre gestión de tránsito aéreo en el contexto del cielo único europeo (SESAR)		Movilidad aérea  Superioridad aérea  Integración de capacidades aéreas militares en un sector de la aviación en transformación
<b>Mando, control, información y ciberguerra</b>	Ciberdefensa  Comunicación por satélite	Neutralización de ciberamenazas (ciberdefensa)  Servicio de información basado en el espacio  Servicios reforzados de información y comunicación sobre el campo de batalla Aeronaves pilotadas a distancia para vigilancia Ofrecer capacidades SATCOM	Inteligencia, vigilancia y reconocimiento  Acceso autónomo al espacio y observación terrestre permanente  Capacidades digitales y cibertecnologías  Sistemas de aeronave pilotada a distancia	Capacidades de apoyo para operaciones de respuesta a ciberataques  Servicios de información y comunicación basados en el espacio  Superioridad informativa
<b>Tierra</b>		Capacidades de combate intrateatro  Apoyo logístico reforzado para las fuerzas desplegadas  Ofrecer apoyo médico a las operaciones		Capacidades de combate en tierra  Capacidades reforzadas de apoyo logístico y médico
<b>Mar</b>		Patrulla y escolta marítimas  Sistemas de vigilancia naval		Maniobrabilidad naval  Control submarino en pro de la resiliencia marítima
<b>Transversal</b>		Energía y protección medioambiental  Modelización, simulación y experimentación	Capacidades terrestres, aéreas, espaciales y marítimas generalizadas, incluidos elementos de apoyo estratégicos	Capacidades transversales que contribuyan a que la UE alcance su nivel de ambición

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de:  
Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013;  
Los Planes de Desarrollo de Capacidades de 2014 y de 2018;  
La Estrategia Global de la UE de 2016.

## Anexo IV— Principales características de los subsectores de la industria de la defensa de la UE (aeroespacial, terrestre, naval) 1/2

	Volumen de negocios (miles de millones de euros)	Empleo	Ejemplo de productos	Principales ubicaciones	Principales empresas de la UE	Principales partes interesadas de fuera de la UE	Características fundamentales de la industria de la UE
<b>Aeroespacial</b>	45	187 000	Aeronaves Motores aeronáuticos Helicópteros Misiles Sistemas espaciales	Francia Alemania Italia Suecia Reino Unido	BAE Systems (Reino Unido) Airbus (UE) Thales (Francia) Leonardo (Italia) MBDA (UE)	Lockheed Martin Corp. (EE. UU.) Boeing (EE. UU.) Raytheon (EE. UU.) Northrop Grumman Corp. (EE. UU.) General Dynamics Corp. (EE. UU.)	<p>El sector comprende un número reducido de grupos industriales grandes y numerosas pymes y empresas de mediana capitalización en la cadena de suministro.</p> <p>Disfruta de un alto grado de consolidación nacional y europea y cuenta con empresas globales como Airbus y EADS. Sin embargo, las principales empresas de la UE son relativamente pequeñas en comparación con sus homólogas estadounidenses.</p> <p>El sector requiere mucha I+D (hasta el 30 % de los costes totales de una aeronave de combate) y está estrechamente interconectado con el sector civil. Salvo en muy pocos casos (como BAE Systems, MBDA y Saab), las principales empresas a la cabeza se dedican a actividades de doble uso y no dependen totalmente del sector de la defensa.</p>
<b>Tierra</b>	28	258 000	Vehículos blindados (carros de combate principales, etc.) Artillería Armas pequeñas y municiones Motores Sensores C4ISR	Francia Alemania Italia Reino Unido Finlandia	BAE Systems (Reino Unido) Leonardo (Italia) Rheinmetall (Alemania) Krauss-Maffei Wegmann (Alemania) Nexter (Francia)	General Dynamics (EE. UU.) Oshkosh Corp. (EE. UU.) Textron (EE. UU.) Mitsubishi Heavy Industries (Japón) Indian Ordnance Factories (India) High Precision Systems (Rusia) Uralvagonzavod (Rusia)	<p>El sector no está tan concentrado como el aeroespacial. Los principales integradores se concentran en los países de la Carta de Intenciones. No obstante, las pymes desempeñan un papel importante como subcontratistas y proveedores especializados de productos que operan en mercados nicho de toda la UE.</p> <p>El establecimiento de la asociación temporal «KNDS» entre Nexter y Krauss-Maffei Wegmann ilustra una consolidación reciente del sector en la UE.</p> <p>El sector depende relativamente más de la defensa y la propiedad pública sigue estando presente.</p> <p>Asimismo, el sector requiere menos I+D (&lt; 15 % para los programas de armamento terrestre) que el aeroespacial y hay menos oportunidades de doble uso.</p>
<b>Naval</b>	22		Buques de superficie Buques anfibios Submarinos Armas navales	Francia Alemania Italia Reino Unido España Países Bajos	BAE Systems (Reino Unido) Naval Group (Francia) ThyssenKrupp (Alemania) Fincantieri (Italia) Navantia (España) Damen (Países Bajos)	Northrop Grumman Corp. (EE. UU.) General Dynamics Corp. (EE. UU.) Huntington Ingalls Industries (EE. UU.) United Shipbuilding Corp. (Rusia)	<p>Los proveedores europeos se concentran en torno a seis grandes empresas navales que actúan como principales contratistas e integradores de sistemas. Por definición, el sector depende de una cadena de suministro diversificada, compuesta por un gran número de proveedores especializados, a menudo con vínculos con otros sectores, en particular el de los componentes electrónicos (Thales) o aeroespacial para las armas o motores (Rolls Royce y MBDA).</p> <p>La dependencia del sector de la defensa es relativa (salvo en el caso de Fincantieri). La propiedad pública es relativamente elevada (Naval Group, Fincantieri y Navantia) y las principales empresas de la UE (salvo por BAE Systems) habitualmente están especializadas en el sector naval.</p> <p>En la cadena de suministro cada vez se tienen más en cuenta las oportunidades que brindan las tecnologías de doble uso.</p>

Fuentes: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de:

ASD facts and figures 2017

Estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo – «The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)» – Junio de 2013

Estudio encargado por la AED sobre competencias industriales y tecnológicas en el sector naval – 2016

TNO - Development of a European Defence Technological and Industrial Base – 2009

IKEI Research and Consultancy - Study on the Perspectives of the European Land Armament sector – 2012

## Anexo IV— Principales características de los subsectores de la industria de la defensa de la UE (aeroespacial, terrestre, naval) 2/2

	Colaboración de la UE	Principales programas de colaboración	Aptitudes, competencia, competitividad
<b>Aeroespacial</b>	<p>Una característica fundamental del sector aeroespacial es el nivel relativamente alto de cooperación e integración en la UE en comparación con otros sectores.</p> <p>En las últimas décadas se ha desarrollado un número considerable de programas de colaboración bilaterales o multilaterales dentro de la UE en el ámbito de las aeronaves de combate, helicópteros, vehículos aéreos no tripulados, misiles y sistemas espaciales.</p> <p>No obstante, en el pasado se produjeron duplicación de programas en las aeronaves de combate (Rafale, Gripen y Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tigre</p>	<p>El sector puede ofrecer capacidades militares clave y tecnologías de vanguardia, como aeronaves de combate modernas, misiles, helicópteros y capacidades de transporte aéreo estratégico y de transporte aéreo de combustible.</p> <p>Existe un desfase tecnológico en los drones de altitud media y gran autonomía (MALE), que hasta ahora se han adquirido principalmente a los Estados Unidos y a Israel. No obstante, se están desarrollando varios proyectos de colaboración en la UE (p. ej., European MALE RPAS).</p> <p>Actualmente, la industria está bien posicionada en el mercado mundial con agentes de peso. Algunos productos de la UE contaban con sólidos historiales de exportación, como las aeronaves de combate (Rafale y Typhoon), los misiles (MBDA) o los helicópteros (Eurocopter). Aun así, el mercado sigue dominado por las principales empresas de los Estados Unidos, y los competidores emergentes podrían poner a prueba la competitividad de la industria de la UE en este sector.</p>
<b>Tierra</b>	<p>Los proyectos de colaboración de la UE en la industria de armamento de tierra han sido muy limitados. El sector se caracteriza por la duplicación de capacidades en función de las fronteras nacionales. Por ejemplo, en 2018 en la UE había 17 tipos de vehículos de infantería blindados.</p> <p>Existen oportunidades de para contar con más programas de colaboración con el carro de combate principal europeo y un futuro sistema de artillería que desarrollarán Francia y Alemania.</p>	<p>Boxer</p>	<p>El sector puede diseñar, fabricar, modernizar y dar soporte a capacidades militares clave para la guerra en tierra, como, por ejemplo, carros de combate principales y vehículos de combate blindados, munición, municiones de precisión, sistemas de artillería y lanzaderas de misiles.</p> <p>El sector registra un gran volumen de exportaciones (Leopard y vehículos blindados) al sudeste asiático, India, los países de Oriente Próximo, Brasil o Australia.</p> <p>La competencia en el mercado mundial incluye agentes de países de todo el mundo (Estados Unidos, Rusia, Japón, Israel, India y Corea del Sur). El tamaño relativamente pequeño de sus principales empresas afecta a la competitividad de la industria de la UE, en especial frente al de sus competidoras estadounidenses.</p>
<b>Naval</b>	<p>La experiencia con proyectos de colaboración de la UE ha sido limitada en el sector naval y se produjo principalmente en contextos bilaterales (FREMM entre Italia y Francia).</p> <p>El sector siguió organizado en torno a las fronteras nacionales, y entre el 60 y el 80 % de los materiales, componentes y sistemas eran suministrados en el ámbito nacional por los principales contratistas. Esta cifra aumenta hasta el 95 % si se tiene en cuenta la cooperación de la UE en la cadena de suministro.</p>	<p>FREMM</p>	<p>La industria naval europea puede diseñar, integrar y producir todas las capacidades clave del sector naval: desde los buques hasta prácticamente todos los sistemas y componentes esenciales. No hay dependencia de países terceros con respecto a los sistemas críticos.</p> <p>La industria es muy competitiva en los mercados internacionales, como demuestran la sólida cuota de mercado y los resultados de exportación, especialmente en los segmentos de mercado de mayor valor añadido como los submarinos, los destructores y las fragatas.</p> <p>El sector naval depende cada vez más de las exportaciones. Los principales mercados de exportación son Oriente Próximo, África, Asia y América del Sur. Crece la competencia procedente de China, Corea del Sur y Rusia.</p>

Fuentes: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de:

ASD facts and figures 2017

Estudio para la Subcomisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo – «The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)» – Junio de 2013

Estudio encargado por la AED sobre competencias industriales y tecnológicas en el sector naval – 2016

TNO - Development of a European Defence Technological and Industrial Base – 2009

IKEI Research and Consultancy - Study on the Perspectives of the European Land Armament sector – 2012

## Anexo V— Análisis DAFO<sup>191</sup>: BITDE

Fortalezas	Debilidades
Presencia de líderes europeos en los mercados mundiales	Mercado de defensa fragmentado con exceso de capacidad, duplicaciones y ausencia de economías de escala
Capacidad para diseñar y producir una amplia gama de productos militares en los segmentos aeroespacial, terrestre, naval y de los componentes electrónicos	Costes de los equipos y sistemas de defensa al alza
Experiencia en cooperación plurinacional (en particular en el sector aeroespacial)	Nivel relativamente bajo de gasto en I+D
Mano de obra muy cualificada	Falta de contratación pública e I+D de colaboración en materia de defensa
	Divergencias en las políticas de exportación de los Estados miembros
	Acceso limitado a mercados transfronterizos dentro de la UE, en particular para las pymes
Oportunidades	Amenazas
Crecimiento del gasto militar mundial	Competencia de competidores tradicionales y emergentes
Impulso a la cooperación de la UE en el ámbito de la defensa con el apoyo de los Estados miembros	Pérdida de capacidad innovadora y superioridad tecnológica, lo que lastra la competitividad mundial
Lanzamiento de nuevos programas de colaboración de gran escala (programa Future Combat Air Systems, Eurodron MALE, European Main Battle Tank)	Seguridad del abastecimiento con una mayor dependencia de cadenas de suministro internacionales y complejas
Potencial de racionalización y reestructuración, especialmente en los sectores terrestre y naval	Los Estados miembros no dan preferencia al uso de proveedores de la UE
Posibilidades de doble uso y mayor interacción con el sector civil	Grandes barreras de entrada a mercados de fuera de la UE

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>191</sup> Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

## Anexo VI— Principales disposiciones de auditoría en el ámbito de la defensa de la UE

		Tribunal de Cuentas Europeo	Junta(s) de Auditores	Instituciones y órganos nacionales de fiscalización
Actual MFP (2014-2020)	Capítulo de la PESC, incluidas las misiones civiles PCSD	X		
	Gastos administrativos del SEAE, incluido el Estado Mayor de la UE	X		
	Misiones militares PCSD Gastos operativos comunes (mecanismo ATHENA)		X	
	Misiones militares PCSD Gastos operativos individuales			X
	Agencias de la PCSD, incluida la Agencia Europea de Defensa		X	X
	Fondo de Apoyo a la Paz para África	X		
	CEP: proyectos sin financiación con cargo al presupuesto de la UE			?
	CEP: proyectos con financiación con cargo al presupuesto de la UE	X		
	Acción Preparatoria de la Unión sobre Investigación en materia de Defensa	X		
	PEDID	X		
Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo (financiado en el marco del Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz)	X			
MFP 2021-2027	Fondo Europeo de Defensa*	X		
	Fondo Europeo de Apoyo a la Paz**	X		
	Movilidad militar*	X		

\* Sobre la base de las propuestas legislativas de la Comisión

\*\* Sobre la base de la propuesta del AR/VP

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

# Acrónimos y abreviaturas

**AED:** Agencia Europea de Defensa

**AR/VP:** Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

**BITDE:** Base tecnológica e industrial de la defensa europea

**BITDE:** Base tecnológica e industrial de la defensa europea

**CEP:** Cooperación Estructurada Permanente

**CIVCOM:** Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis

**CMUE:** Comité Militar de la Unión Europea

**CPC:** Capacidad Civil de Planificación y Ejecución

**DCSD:** Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo

**DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes:** Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea

**EMUE:** Estado Mayor de la Unión Europea

**FPI:** Servicio de Instrumentos de Política Exterior

**I+D:** Investigación y desarrollo

**IIEE:** Instituto Internacional de Estudios Estratégicos

**MFP:** Marco financiero plurianual

**Nordefco:** Cooperación Nórdica de Defensa

**OCCAR:** Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento

**OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte

**PCSD:** Política común de seguridad y defensa

**PDC:** Plan de Desarrollo de Capacidades

**PEDID:** Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa

**PESC:** Política exterior y de seguridad común

**Pyme:** Pequeña y mediana empresa

**R+T:** Investigación y tecnología

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

**SIPRI:** Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz

**TCE** Tribunal de Cuentas Europeo

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

# Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Este examen del Tribunal de Cuentas Europeo, «La defensa europea», fue aprobado por la Sala III (Acciones exteriores, Seguridad y Justicia). La tarea fue dirigida por Juhan Parts, Miembro del Tribunal, asistido por Ken-Marti Vaher, jefe de Gabinete, y Margus Kurm, agregado de Gabinete.

## **AVISO LEGAL**

© Unión Europea, 2019.

Reproducción autorizada siempre que se indique la fuente.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.

Ilustración 1, mapa: © [OpenStreetMap contributors](#). La cartografía de los mosaicos de mapa está autorizada bajo la licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

La defensa es un ámbito específico que ocupa un lugar central en la soberanía nacional de los Estados miembros. Hasta hace poco, la actuación de la UE en materia de defensa era limitada. Sin embargo, ante los desafíos del nuevo entorno mundial, la UE ha puesto en marcha nuevas iniciativas relacionadas con la defensa para reforzar la cooperación entre los Estados miembros, y este es el motivo por el que el Tribunal centrado su atención en la defensa, pues el aumento rápido y significativo de la financiación derivado de las nuevas aspiraciones e iniciativas de la UE implica riesgos para el rendimiento.

Por todo ello, el Tribunal ha elaborado el presente documento informativo, que no es una auditoría, sino un examen basado en un examen documental de publicaciones sobre el tema y entrevistas con personal de la UE y de otros organismos e instituciones. Concretamente, examina i) el marco jurídico, institucional y financiero en el ámbito de la defensa, y ii) la situación actual respecto a las capacidades y a las industrias de defensa de los Estados miembros. La finalidad de este examen es analizar el panorama actual de la cooperación de la UE en materia de defensa y señalar algunos de los principales riesgos asociados al nuevo nivel de ambición de la UE y a las iniciativas relacionadas con la defensa que se han desarrollado en los últimos años en la UE. Contribuir a mejorar la capacidad de defensa en Europa requiere algo más que palabras y la aplicación eficaz de iniciativas reales con el objetivo de apoyar una industria de defensa europea competitiva y reforzar las capacidades militares de los Estados miembros en plena complementariedad con la OTAN. En última instancia, el éxito y el futuro de la UE en el ámbito de la defensa depende totalmente de la voluntad política de los Estados miembros, puesto que constituyen la pieza central de la arquitectura de la defensa europea.

## TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Unión Europea, 2019

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO