

# Política europea de seguridad y defensa y sus efectos en la industria de defensa

European Security and Defence Policy and its Effects on Defence Industry

CARLOS CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL

Coronel de Infantería (reserva), España

**RESUMEN:** La Defensa no ha sido prioritaria para las políticas comunitarias, aunque en los últimos años se ha tomado conciencia de la necesidad de impulsarla, con una atención especial al desarrollo industrial. En 2013 se produce un hito significativo cuando el Consejo decide debatir, de forma monográfica, el futuro de la seguridad y defensa. Hasta entonces el Consejo primaba las ópticas nacionales y la Comisión actuaba hacia la industria, fundamentalmente como regulador para extender las reglas de mercado único al ámbito de defensa.

La crisis de Libia de 2011 mostró la necesidad de disponer de autonomía estratégica. La crisis se produce en un momento de caída generalizada de los presupuestos de defensa que dificultaba abordar grandes programas de forma individual por las naciones. Cobra valor la necesidad de disponer de una base industrial competitiva que respalde las operaciones autónomas sin dependencias externas.

En este marco se promulga la Estrategia Global de 2016, de la que derivan la aplicación a defensa de la iniciativa PESCO y el Plan Europeo de Defensa, en el que se incluye un fondo dirigido a incentivar la cooperación industrial. La dotación del fondo entre 2021 – 2026 se ha rebajado, pero se ha mantenido a pesar de las presiones por reducirlo a niveles mínimos o incluso suprimirlo.

Las iniciativas de los últimos años para propiciar la cooperación en defensa, con especial atención al componente industrial, están en marcha y será difícil volver atrás, aunque los europeos estén inmersos en el dilema entre proteccionismo y cooperación, y en el debate sobre el papel de la Unión en el escenario global.

La crisis COVID 19 ha desviado la atención hacia otras políticas, pero no ha relegado la actuación en defensa. El futuro presenta un escenario de mayor inestabilidad, y mayor competencia entre grandes potencias en el que Europa no presenta una voz única. En esas condiciones se enfrenta a la necesidad de decidir entre disponer de capacidades adecuadas a sus objetivos políticos o mantener los modelos actuales.

Si el objetivo es contar con autonomía suficiente para abordar acciones independientes, el desarrollo de una política industrial de defensa resultará un elemento básico y estará condicionado por las visiones de los estados, el esfuerzo presupuestario, y la coordinación entre oferta y demanda.

PALABRAS CLAVE: PESCO, EDAP, EDIDP, Política de Defensa UE, Industria Defensa Europea.

ABSTRACT: Defence has traditionally not been a priority within Community policies. However, in recent years it had become aware of the need to promote it, with special attention to the development of the industrial base.

The most significant milestone for change comes in December 2013 when the Council discusses the future of security and defence. Until then, the Council took precedence over national optics and the Commission acted in the face of industry as a regulator to promote the implementation of single market rules in the defence market.

The Libyan crisis of 2011 highlighted the need for strategic autonomy. This abstract concept implies the capability to act. It highlights the need for greater autonomy in industrial matters to support military capabilities without external dependencies. The crisis also occurs at a time of widespread decline in defence budgets that makes it difficult for nations to tackle large programs individually. The need for a competitive industrial base to support autonomous operations is of value.

It is in this context that the EU Global Strategy in 2016 is enacted, resulting in the implementation in defence of the CFSP initiative aimed at streamlining demand, and the European Defence Plan, which includes the creation of a specific fund, the EDF, aimed at incentivising industrial cooperation to act on the supply side.

The initiatives launched over the past four years to promote security and defence cooperation, with particular attention to the industrial component, are underway and will be difficult to go back even if European countries are in the dilemma between protectionism and cooperation.

The COVID 19 crisis has diverted that attention. The future presents a scenario of greater strategic instability, which is faced with different national perspectives, greater competition between great powers in which Europe does not present a single voice, and a European society that seems far from its defence. Under these conditions, Europe faces the need to decide between having military and industrial capabilities appropriate to its political objectives or maintaining formulas for cooperation with third parties following current models.

If the strategic objective is to have sufficient autonomy to address actions independently, the development of an industrial defence policy will be a basic element and will be conditioned by member states' visions, budgetary effort, and level of coordination of operational demand and industrial supply.

KEYWORDS: PESCO, EDAP, EDIDP, EU Defence Policy, European Defence Industry.

Recibido: 1 de junio de 2021. Aceptado: 15 de septiembre de 2021.

## CONSIDERACIONES GENERALES

Aunque la crisis de la COVID ha desviado la atención de la Comisión Europea en los últimos meses hacia otras políticas, no se ha perdido la conciencia de que las actuaciones en Política de Defensa deben ser una prioridad en el futuro. Tradicionalmente el esfuerzo europeo en las políticas comunitarias ha sido de pasos prudentes pero perseverantes. En materia de defensa la prudencia ha sido máxima, aunque en los últimos años se habían planteado diferentes iniciativas para avanzar en la cooperación en este ámbito. El caso más claro es el del EDAP (*European Defence Action Plan*), y en concreto el EDIDP (*European Defence Industry Development Program*), que ha materializado la voluntad política de la Comisión que finalmente se ha reflejado en partidas específicas en el presupuesto plurianual actualmente en vigor.

En el camino recorrido se han cubierto diferentes etapas. En primer lugar, las iniciativas comunitarias iban dirigidas a buscar una mayor apertura de los mercados nacionales y extender las reglas del mercado único, también al ámbito de la defensa. En este sentido no se trataba tanto de actuar sobre la reestructuración del sector como de favorecer la competencia y eliminar barreras internas. La iniciativa LOI (*Letter of Intent*) para la reestructuración de la industria europea de defensa, suscrita en 1998 por 6 países que planteaba actuar sobre la industria en diferentes materias, no fue una iniciativa comunitaria, aunque su actividad se aplaudía desde Bruselas, y contemplaba también la necesidad de armonizar requisitos operativos como medio para actuar en el lado de la demanda.

En 2004 se crea la EDA (*European Defence Agency*) con ciertas competencias en materia de industria de defensa y que ya en 2006 aprueba un código de conducta para la industria, aunque de suscripción voluntaria. En la primera década del siglo el papel de la Comisión seguía centrado fundamentalmente en actuar como regulador para propiciar las reglas de mercado único en defensa mientras los países miembros se debatían en el dilema entre la necesidad de cooperación y el proteccionismo.

La crisis de Libia es un toque de atención puesto que demuestra las debilidades de la UE y sus estados miembros para actuar con un mínimo de autonomía al estar sus capacidades operativas muy condicionadas por las aportaciones de terceros. Puede decirse que las debilidades que se muestran en esta crisis, también en la parte industrial, junto con la caída de los presupuestos de defensa nacionales y el incremento de los costes de los desarrollos en sistemas de armas son un toque de atención a los responsables políticos.

El punto de inflexión se produce en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 que sienta las bases para la formulación de una nueva estrategia europea y del plan europeo de defensa. En un escenario de mayor inestabilidad y de competición entre grandes potencias, la UE no puede estar ajena y debe contar con “autonomía estratégica” para velar por sus intereses específicos.

Este concepto, todavía por concretar, plantea diferentes interpretaciones sobre la necesaria capacidad de actuar. Aunque el debate está inicialmente centrado sobre las capacidades militares, no cabe duda que también es necesario contar con sólidas capacidades industriales que soporten las actividades operativas con las menores dependencias posibles.

El papel de la industria cobra un mayor peso junto con la necesidad de promover una mayor cultura estratégica común en el marco de la Estrategia Global, que reduzca la diferencia entre las visiones estratégicas de los estados miembros, manifestada

principalmente, aunque no solo, sobre cómo afrontar la nueva amenaza de Rusia y la situación del Norte de África.

En este proceso hemos llegado a un punto en el que desde Bruselas se considera necesario ligar los objetivos políticos en materia de política exterior, de seguridad y de defensa, con las capacidades operativas necesarias y con las capacidades industriales. Se plantea así actuar sobre el pilar de esa “cultura estratégica” común, racionalizando una demanda operativa que está muy dispersa y actuando sobre la industria para que pueda presentar una oferta coordinada y lo más integrada posible. Una idea en la que se ha incidido en la reunión del Consejo de Seguridad y Defensa de mayo de 2021.

Sin embargo, el debate está muy condicionado todavía por las visiones nacionales y, principalmente, por las diferencias entre Francia y Alemania. Surgen además problemas añadidos como el “Brexit” o la visión sobre las relaciones con Estados Unidos. En este sentido los llamamientos para reforzar la cooperación con los aliados en el ámbito OTAN son repetidas.

Actualmente se observan tres tendencias políticas. En primer lugar, aquellos países que priorizan la cooperación con Estados Unidos. Son principalmente los del este hacia los que los norteamericanos lanzaron en 2018 el llamado ERIP (*European Recapitalization Incentive Program*) dotado con unos 250 M€ para ese año. En segundo lugar, los que plantean un equilibrio entre autonomía estratégica y relaciones con Estados Unidos, como es el caso de Alemania, donde la cooperación industrial germano-norteamericana se presenta en un marco de relaciones generales y de mantenimiento del vínculo transatlántico. Tras el “Brexit” Italia pudiera estar también orientándose hacia esa postura. En tercer lugar, los que plantean la autonomía estratégica como objetivo prioritario. Es el caso sobre todo de Francia, y también de España a nivel político, pero con muchas reticencias a nivel operativo sobre todo en algunos ámbitos como puede ser el caso del naval. Cualquiera de esas tendencias tiene, evidentemente, repercusiones sobre la industria de defensa.

En el futuro veremos cada vez más un debate sobre autonomía y cooperación que afectará a la industria. En el aspecto de la autonomía militar queda todavía mucho camino para que las instituciones comunitarias prevalezcan sobre los estados miembros. Sin embargo, en materia industrial, si la Comisión continua en el camino emprendido, aunque sea con pasos tímidos, es posible prever, en un horizonte no muy lejano, un panorama industrial de defensa europeo más integrado, con un nivel de cooperación variable con terceros países europeos no miembros de la UE (Reino Unido y Noruega), los Estados Unidos, y también otros como Australia o Japón. En estos últimos casos de la mano de la necesidad de extender los mercados de defensa hacia Asia - Pacífico donde ya se están planteando iniciativas de cooperación a nivel operativo e industrial.

La actuación sobre una oferta industrial más coordinada, donde está centrando su esfuerzo la Comisión, podría llevar a una mayor racionalización de la demanda impulsada también por los organismos europeos, pero sobre todo por la propia realidad, y a un mayor acercamiento a una visión estratégica si no compartida sí acordada por los miembros de la UE.

Tras estas consideraciones generales presentaremos en este trabajo un resumen general del camino recorrido, cuáles son las iniciativas actuales más relevantes para finalizar con algunas de las tendencias futuras que consideramos más significativas para la industria europea.

## CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA EN EUROPA

En primer lugar, nos parece necesario hacer una breve reflexión sobre si disponemos de una industria de defensa europea o estamos hablando de una suma de capacidades e iniciativas que siguen los dictados de las respectivas políticas nacionales.

Nos parece que nos encontramos en este segundo caso. Con carácter general, y en el caso europeo en particular, el mercado de defensa es un mercado muy influido por consideraciones políticas. Es un mercado intervenido y regulado que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, mantiene fuertes barreras de entrada para salvaguardar los intereses particulares de los estados.

Tradicionalmente el mercado europeo ha estado fragmentado y hay fuerte competencia. Este factor se ha incrementado en la última década, fundamentalmente como consecuencia de la caída de los mercados domésticos europeos tras la crisis de 2008, y que ha reorientado el foco de atención hacia la exportación, principalmente hacia otros mercados como el asiático o el de Oriente Medio que están en auge. No es extraño ver como en el acceso a esos mercados las industrias europeas compiten entre sí para ofrecer sus soluciones.

A nivel interno, tras una importante caída entre 2008 y 2015, el mercado de defensa europeo creció entre ese año y 2020 un 14,2% (Jane's, 2020). Entre los 20 principales inversores mundiales en defensa aparecen 6 países europeos que totalizan unas inversiones de 171 mil M\$ en 2020. Una cifra que los situaría en un tercer lugar a nivel mundial tras EEUU y China. Sin embargo, la dispersión de esfuerzos diluye el peso específico que se tendría con una acción más coordinada. Las perspectivas en el horizonte 2030 ofrecen un mantenimiento del esfuerzo económico europeo en términos absolutos, aunque con una pérdida de peso relativo. En esas condiciones se siente la necesidad política de que algo hay que hacer para no perder competitividad en el mercado global y pasar de fórmulas de competición a otras más colaborativas.

La facturación de las 100 principales empresas de defensa del mundo fue de casi 525 mil M\$ en 2019 (Defense News, 2020). De esa cantidad el 53% corresponde a las cinco grandes norteamericanas (Lockheed Martin, Boeing, General Dynamics, Northrop Grumman y Raytheon) que facturaron un tercio de ese total. En el top 15 mundial figuran tres empresas europeas: la británica BAE en el puesto 7, Airbus en el 12 y la italiana Leonardo en el 13. En conjunto la industria de defensa de los países de la UE habría facturado en 2019 un 12% del total.

El mercado europeo de defensa suponía antes de la crisis COVID 19 alrededor de un 20% del mundial. Entre los países de la UE los principales inversores son Francia y Alemania y en un segundo orden Italia y España. En el mercado interno las visiones nacionales plantean diferencias apreciables entre los países occidentales europeos y los orientales. Los primeros importan aproximadamente la cuarta parte de sus sistemas mientras que en los del este las importaciones, principalmente de Estados Unidos, llegan al 55%.

A nivel industrial los principales actores son franceses, alemanes e italianos. Con consideraciones particulares en cada uno, los procesos individuales de potenciación de la industria de defensa han durado varias décadas. A nivel europeo se está produciendo cierta tendencia a racionalizar los sectores de plataformas terrestres o navales, al igual que se hizo en el ámbito aeronáutico civil con el caso de Airbus, aunque la experiencia no se trasladase al ámbito militar. En general, aunque se ha iniciado un proceso de racionalización de la oferta europea el camino será largo, y parece que Francia estará en

el centro de las iniciativas políticas por la fortaleza de su sector y por las relaciones que a nivel industrial mantiene por un lado con Alemania, y por otro con el Reino Unido. En este caso cabe recordar que el tratado de Lancaster tenía un importante componente de cooperación industrial, que está en revisión tras el “Brexit” (Pannier, 2020) y que pudiera afectar, al menos parcialmente, a la política de cooperación industrial europea.

En España el presupuesto de defensa ha estado sometido, quizás más que en otros países, a vaivenes de oportunidad política, lo que evidentemente ha afectado a la industria. El presupuesto del Ministerio de Defensa se sitúa en el entorno de los 10 mil M€, de los que alrededor de un 20% se dedicarían a inversiones. En los últimos años se han producido iniciativas políticas para nuevas inversiones tras la fuerte caída producida entre 2008 y 2015. Esas iniciativas pretenden proporcionar capacidades militares y, sobre todo, potenciar un tejido industrial que ha demostrado su competitividad en el exterior.

Recordemos en este punto que en 1996 se introdujo un mecanismo de prefinanciación de programas especiales de armamento con créditos del Ministerio de Industria en paralelo a una reestructuración del sector. Ese mecanismo se mantiene y ha llevado a compromisos de pago de unos 25 mil M€ hasta 2030-2035. En los últimos dos años se han impulsado nuevas políticas de adquisición de sistemas principales por valor de entre 10 y 15 mil M€ que afectan sobre todo a los sectores aeronáutico y naval, y en menor medida al de plataformas terrestres.

La industria de defensa española ocupa a nivel global un puesto significativo entre los diez primeros suministradores. La fuerte caída del mercado interno ha llevado a una mayor actividad exportadora. La facturación del sector ha superado los 7.000 M€ en los tres últimos años de los que más del 75% corresponden a exportaciones o derivan de participación de proyectos internacionales propiciados desde el Ministerio de Defensa.

La importancia del sector defensa español puede resumirse en que su volumen de facturación representa el 7% del PIB industrial y genera más de 25.000 puestos de trabajo directos en su mayoría de alta cualificación. Los principales actores de la industria española son Airbus, Navantia, Santa Bárbara Sistemas e Indra. Airbus ha llegado un acuerdo en julio de 2020 con el presidente del Gobierno para potenciar su actividad en España. Navantia mantiene un 100% de capital público y ha obtenido en los últimos años notables éxitos en el exterior. Santa Bárbara integrada en el grupo norteamericano General Dynamics es el principal suministrador de vehículos de combate para el Ejército y a través de tecnología propia ha conseguido estar presente en adquisiciones británicas o danesas. Indra es una empresa cotizada en el IBEX 35 y la única que figura en el top 100 mundial. Sin embargo, el sector español es un sector en el que las PYMEs representan más del 80% y en el que hay un buen número de mid-caps muy competitivas en diferentes nichos de actividad. Esta fragmentación se señala a menudo como una debilidad, pero es también una fortaleza porque conforma un sector muy ágil, tecnológicamente muy cualificado y con capacidades complementarias.

Desde el Ministerio de Defensa se han establecido estrategias tecnológicas e industriales específicas para orientar y potenciar la actividad del sector, aunque con recursos limitados. La tendencia actual es propiciar la participación de otros agentes ajenos al Ministerio para potenciar el desarrollo del sector mientras que se propician, con éxito desigual, fórmulas de colaboración entre empresas para proporcionar los sistemas necesarios sobre la base de capacidades domésticas.

Las iniciativas comunitarias más recientes han llevado a las autoridades españolas a impulsar esa mayor colaboración interna, y a continuar participando en grandes programas europeos. Sin embargo, a pesar de la importante actividad realizada tanto a

nivel público como empresarial en las últimas iniciativas europeas, la industria española y las autoridades políticas, parecen estar ajenas a los diferentes movimientos de acercamiento entre grandes industrias del sector europeo que se están propiciando, fundamentalmente desde París y Berlín.

En el ámbito terrestre Francia y Alemania están favoreciendo una mayor colaboración bilateral tras la creación del holding KNDS (*KMW - Nexter Defence Systems*). En este ámbito ambos países han mostrado reticencias a la entrada de terceros en el proyecto MGCS (*Main Ground Combat System*) hasta no cerrar un acuerdo a nivel bilateral. Mientras tanto Italia, cuya industria tiene capacidades competitivas en vehículos de combate, ha mostrado su desagrado por esta decisión y estaría realizando acercamientos con industrias de otros países, entre ellos España.

En el ámbito naval, la cooperación industrial paneuropea ha iniciado un tímido acercamiento. Son significativas las aproximaciones entre Francia e Italia, por un lado, y Holanda, Suecia y Alemania por otro para desarrollar programas navales en cooperación. Las peculiaridades del sector naval español, con una relación preferencial con tecnólogos norteamericanos, están condicionando su posición en el marco europeo.

En el plano aeronáutico el programa NGWS (*Next Generation Weapon System*) ha favorecido un mayor acercamiento industrial, propiciado por la relación franco-alemana, aunque no participen todos los países con una industria aeronáutica potente, como pueden ser Italia o Suecia. No obstante, las relaciones industriales no son fáciles, aunque parece que se están llegando a acuerdos que permitirán avanzar a pesar de las diferencias en cuanto a requisitos y plazos de entrada en servicio en el plano operativo o en cuanto a protagonismo industrial. En otros ámbitos, como el de la electrónica donde aparecen gigantes franceses, se están produciendo también procesos de integración, como puede ser el caso más reciente de la adquisición por parte de Leonardo del 25% del capital de la alemana Hendsoldt.

Las tendencias apuntan a que se ha iniciado un camino de mayor integración, que estará condicionado por los objetivos nacionales, y en el que tarde o temprano habrá que posicionarse puesto que parece necesario racionalizar la oferta europea tanto en el mercado interior como en el de exportación. Un mensaje en el que se viene incidiendo en los últimos años.

#### EL PAPEL DE LA UE

La visión de los padres fundadores no excluía la seguridad y la defensa de su idea de una Europa más unida, pero el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 demostró que era demasiado pronto para abordar esa política en el proceso de construcción europeo. La posterior creación de la Unión Europea Occidental (UEO) fue tan solo una solución de compromiso y una tímida aproximación para coordinar posturas en defensa. Desde ese momento, la aproximación de las autoridades comunitarias hacia la política de defensa fue de cautela teniendo en cuenta los objetivos prioritarios del proceso de construcción europeo, el escenario geoestratégico y, sobre todo, las sensibilidades nacionales. Durante casi 40 años la política de defensa no se planteó como política comunitaria, y los avances venían de relaciones entre los países, entre los que el más significativo pudiera ser el tratado del Elíseo de 1961, que ratificaba una nueva fase de aproximación franco alemana también en materia de defensa, aunque sus repercusiones sobre política industrial fueron limitadas.

En 1993 el tratado de Maastricht contemplaba el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC). La situación en Europa estaba en ese momento marcada por las guerras de los Balcanes y se vivía en plena resaca de la caída del muro y el derrumbe del bloque soviético. La responsabilidad del desarrollo de la PESC seguía estando en manos de los estados, que en esos momentos confiaban la parte de defensa a la UEO. En 1999, se designó como primer alto representante para su desarrollo al español Javier Solana que inició la aproximación para avanzar en esa política común. Su nombramiento derivaba de un movimiento bilateral entre Francia y Alemania tras la cumbre de Saint Malo en 1998, que marca de alguna manera el nacimiento de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Posteriormente en diciembre de 1999 durante la reunión del Consejo en Helsinki se mencionó la necesidad de disponer de capacidad autónoma para desarrollar operaciones europeas en respuesta a crisis internacionales, más allá del ámbito de las llamadas misiones Petersberg acordadas unos años antes. Se establecen entonces los *Helsinki Headlines Goals* como objetivos de capacidad operativa, pero ya se apuntaba a la necesidad de incidir en la cooperación industrial. Al año siguiente se concretarían las áreas concretas de prioridad en la cumbre de Feira.

El tratado de Niza de 2000 establece un marco orgánico para la dirección y conducción de crisis con la creación del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE. Son iniciativas políticas para reforzar la coordinación operativa. En 2003 se promulga la primera Estrategia de Seguridad Europea y un año después se crea la EDA para apoyar a los estados miembros y al Consejo en la mejora de las capacidades de defensa a disposición de la Unión. Surgen en paralelo, en los últimos años del siglo XX y primeros del XXI, iniciativas de los países, como la LOI (*Letter of Intent*) para la reestructuración de la industria europea de defensa o la creación de la OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento) que buscan mejorar la definición común de necesidades, actuar sobre cuestiones transversales para la industria o gestionar grandes programas colaborativos.

Aunque el desarrollo de políticas comunes sobre la industria de defensa seguía siendo secundario, poco a poco se va tomando conciencia de que es preciso actuar en ese ámbito para avanzar en el marco de la PESC y se plantea como objetivo aplicar las reglas del mercado único también al mercado de defensa que había permanecido al margen. Como primera respuesta se lanzó en 2009 el llamado *EU Defence Package* conformado por las Directivas 2009/43 y 2009/81. Recordemos que la crisis de 2008 ponía de relieve las dificultades de las industrias nacionales para competir en un mercado global y la necesidad de promover una mayor cooperación intraeuropea también para acceder a nuevos mercados extracomunitarios.

Es en la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013 cuando se identifican tres áreas preferentes de actividad para mejorar el desarrollo de capacidades, una de las cuales es reforzar la industria de defensa. Por primera vez se produce un debate monográfico sobre cooperación en defensa que se traslada a medidas concretas.

El contexto político y estratégico de la intervención en Libia y el conflicto de Siria habían puesto de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación. Las deficiencias en las capacidades militares colectivas habían sido evidentes, más allá del debate político sobre el papel que debería jugar la Unión en el futuro escenario estratégico global. Desde el punto de vista de la demanda se cuestiona con cada vez mayor insistencia la viabilidad de establecerla exclusivamente sobre la base de necesidades nacionales. La crisis había sacado a relucir los problemas de la atomización de la oferta por una excesiva fragmentación de la industria.

En ese contexto surge el objetivo estratégico de que la UE sea un actor con autonomía suficiente para abordar acciones de forma independiente. El desarrollo de una política industrial de defensa es básico para esa autonomía estratégica. Así lo reconoció el propio Juncker en 2014 en su discurso de investidura como candidato a la presidencia de la Comisión cuando reclamaba mayor colaboración en defensa especialmente en política de adquisiciones.

El verano de 2016 es otro hito importante con la publicación de la *EU Global Strategy* (EUGS), sin olvidar la declaración conjunta OTAN-UE tras la cumbre de Varsovia en la que se recuerda que la cooperación es la base para afrontar nuevos desafíos de seguridad, los elevados costes de los nuevos sistemas de defensa y las limitaciones de presupuesto de los países miembros. Todo ello siguiendo los principios de la cumbre de Gales donde se había acordado incrementar progresivamente la inversión en defensa hasta un 2% de los respectivos PIB, con al menos un 20% en inversiones reales. Un debate que todavía no está cerrado.

A finales de 2016 se avanza un poco más a nivel político con el acuerdo de extender los principios de la cooperación estructurada permanente (PESCO) al ámbito de la defensa. En el mes de noviembre de 2016 el Consejo de Asuntos Exteriores había establecido tres prioridades estratégicas: respuesta a crisis y conflictos, desarrollo de capacidades en los países miembros, y protección de los intereses de la UE y sus ciudadanos. Se acuerda el establecimiento de la CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) y se promulga el EDAP (*European Defence Action Plan*) en el Consejo de diciembre de 2016 del que el fondo europeo de defensa (EDF) es una parte relevante. Este último es el verdadero punto de inflexión para la industria, puesto que por primera vez la Comisión lanza iniciativas concretas para financiar proyectos de defensa que repercutan en una mayor cooperación industrial. Desde entonces la cooperación industrial ha cobrado una mayor relevancia. El fondo específico para defensa se ha visto recortado en el marco financiero plurianual 2021-2026 pero se ha mantenido a pesar de la deriva hacia otras políticas como consecuencia de la crisis COVID.

Desde finales de 2020 se está insistiendo en continuar con medidas para incentivar la cooperación en materia industrial en el marco político de la PESCO, reforzar la coordinación entre objetivos de política industrial y de desarrollo de capacidades, e iniciar un camino para armonizar las visiones sobre defensa y seguridad.

#### *Las reglas de mercado: el “defence package”*

En 2009 la UE aprobó dos directivas significativas. En primer lugar, la Directiva 2009/43 de 6 de mayo sobre transferencias comunitarias, uno de cuyos objetivos era armonizar las prácticas en adquisiciones de los países miembros con la finalidad de facilitar el comercio interno en programas de defensa. Fundamentalmente la directiva planteaba la mejora de las condiciones de participación de PYMEs en los programas de sistemas de armas. Una idea que actualmente está muy presente en el plan europeo de defensa. En segundo lugar, la Directiva 2009/81 de 13 de julio sobre adquisiciones de defensa en la que se pedía proporcionar mayor transparencia en el mercado de defensa entre los miembros de la UE, para favorecer la competitividad de la industria, mientras se garantizaba la protección de los intereses esenciales de seguridad individuales de los miembros. De acuerdo con esta directiva las exenciones a las reglas de mercado único para contratos de defensa por razones de seguridad nacional quedaban amparadas por el artículo 346 del TFUE, pero deberían justificarse caso a caso.

Estas directivas marcan el inicio de un camino hacia el futuro de la cooperación de la industria de defensa europea en el que progresivamente se pondría cada vez mayor atención por parte de la Comisión (Ioannides, 2020). Prueba de ello ha sido la creación de la Dirección General para Industria de Defensa y Espacio (DEFIS) encargada, entre otras cosas, de velar por el cumplimiento de las directivas. En cualquier caso, se considera que hay que ver la cooperación industrial más allá de una mera extensión de la aplicación de las reglas del mercado único al de defensa que, de facto, ha estado sujeta a la voluntad de los países, y pasar a considerar esta política en un marco más global atendiendo a consideraciones de carácter geopolítico o geoeconómico (Giegerich, MacGerty & Round, 2021). Entre otras cosas, para evaluar la aplicabilidad de estas directivas hay que considerar otros factores como el “Brexit”, la situación de las relaciones transatlánticas, así como la prioridad en la que queda la cooperación industrial de defensa tras la pandemia. Se plantean así medidas complementarias para reforzar la implementación de las directivas como pueden ser la necesidad de fomentar la cooperación a nivel político, establecer mecanismos de apoyo financiero que incentiven la cooperación o mejorar el intercambio de información entre países.

La aplicación efectiva de las directivas ha estado en cuestión desde el momento de su promulgación. En la práctica buena parte de los estados apelan al artículo 346 del TFUE para restringir el acceso de empresas foráneas a determinados programas, o privilegian con demasiada frecuencia la participación industrial de tecnólogos extracomunitarios en colaboración con las respectivas industrias nacionales, en contra de los objetivos de apertura del mercado o de fomento de la colaboración europea.

En estos momentos se está planteando la necesidad de adaptar sus contenidos al nuevo marco general establecido por las iniciativas PESCO y EDAP, buscando por otra parte una mayor efectividad en su aplicación por parte de los estados (Marrone & Nones, 2020).

### *Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)*

La aplicación de la PESCO en materia de defensa aprobada en el Consejo Europeo de 2017 afecta de forma muy directa a la colaboración industrial. Su orientación dirigida a racionalizar la demanda de capacidades operativas y mejorar las existentes, obliga también a establecer acuerdos más sólidos desde el lado de la oferta. En ese sentido es significativo recordar que el compromiso PESCO no es aumentar inversiones, pero se trata de no reducirlas y optimizar las inversiones mediante compromisos para planear, desarrollar y operar en cooperación.

Actualmente tras el compromiso adquirido por los 25 países participantes están en marcha un total de 47 proyectos de los que Francia coordina 10 y España 2. La actividad de Francia y España, países claramente impulsores de la iniciativa, contrasta con otras posturas no tan decididas como puede ser la de Alemania.<sup>1</sup>

En noviembre de 2020 el Consejo aprobó un documento en el que se realizó una revisión estratégica de la PESCO (Documento 12659/20), un análisis de progresos realizados desde su lanzamiento y establecía una lista de 26 proyectos que deben alcanzar la plena capacidad operativa en 2025. Se pretende conseguir un mayor compromiso político para el desarrollo de las iniciativas PESCO. Al mismo tiempo se establecieron directrices y objetivos para el periodo 2021 a 2025 y se plantea la necesidad de reforzar

---

<sup>1</sup> En el momento de cierre de la edición de este trabajo se han aprobado 14 nuevos proyectos. [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/)

los mecanismos de verificación de los compromisos adquiridos, especialmente en cuanto a niveles de gasto en defensa y reforzar la tendencia positiva en el aumento de los presupuestos a nivel global y más concretamente en cuanto a niveles de inversiones reales. Como prioridades concretas se establecieron las siguientes:

- Definir indicadores más precisos para evaluar las aportaciones nacionales.
- Realizar un seguimiento más cercano de las actividades de los Estados que deberán remitir anualmente informes sobre los avances realizados. Cada dos años, estos deberán ir acompañados de una declaración política de alto nivel, esbozando los principales logros, prioridades y contribuciones nacionales específicas a los objetivos comunes.
- Establecer un ciclo bienal de proyectos, que considere de una forma más integrada los resultados de la CARD para abordar nuevos programas.

Pero quizás la idea más trascendente es la insistencia sobre la necesidad de establecer una mejor coordinación tanto a nivel institucional como de procedimientos entre todos los organismos afectados y especialmente en cuanto a la necesidad de dar una mayor coherencia a las actividades realizadas en el ámbito PESCO, la CARD y el Fondo Europeo de Defensa. Esta coherencia pasa por mejorar la relación entre la Comisión (DG DEFIS), la EDA y el Servicio Exterior de la UE, especialmente el Estado Mayor (EUMS), lo que afecta a la industria puesto que debe permitir enlazar objetivos políticos, con capacidades necesarias y actividad industrial y tecnológica. El proceso previsto contempla que cada año par se publiquen nuevas convocatorias de proyectos (en julio), con fecha límite para la presentación de propuestas en octubre. Cada año impar podrán acordarse nuevos proyectos, con la modificación de la lista a más tardar en mayo. No obstante, podrían aprobarse proyectos excepcionalmente fuera de este ciclo. El último calendario aprobado en mayo de 2021 contempla disponer en noviembre de este año de las reglas de gobernanza para el establecimiento de proyectos PESCO junto con nuevos proyectos alineados con las conclusiones de la CARD.

No cabe duda de que la iniciativa PESCO ha producido incentivos para una mayor colaboración entre estados y entre industrias. Sin embargo, sus limitaciones (Latici, 2020) son también evidentes puesto que no deja de ser una declaración de intenciones que necesita incentivos para su implementación y renuncias a intereses específicos de los participantes en aras de una mayor convergencia estratégica en cuestiones operativas e industriales.

### *El papel de la Agencia Europea de Defensa (EDA)*

La EDA, creada en 2004, es la Agencia que debe apoyar a los estados miembros y al Consejo entre otras cosas en la promoción de la cooperación en armamento y el fomento de la base industrial y tecnológica de defensa. Entre otras cosas ha sido responsable de establecer proyectos colaborativos en el ámbito de capacidades. En mayo de 2017 la Agencia presentó una revisión estratégica tras la que los ministros de Defensa decidieron reforzar su papel como instrumento principal para coordinar el planeamiento de capacidades y servir como elemento central en la relación hacia las instituciones europeas y la industria.

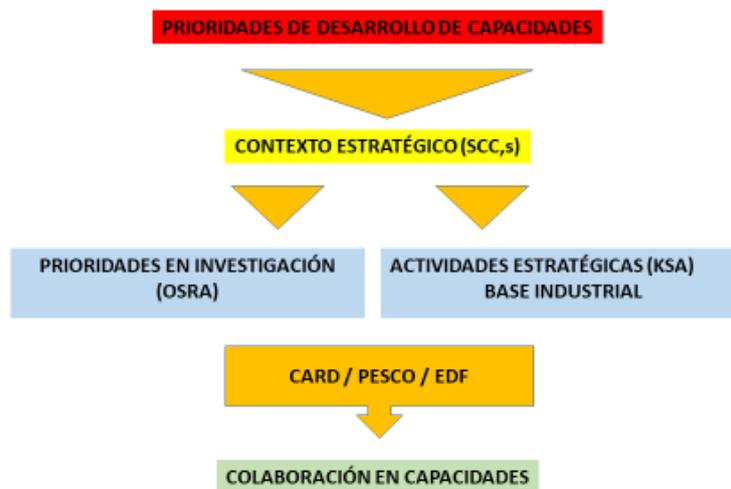
La Agencia, que sigue dirigida por los Ministerios de Defensa de los países miembros, ha lanzado recientemente la iniciativa llamada “*Industry engagement*” que se apoya en varios pilares:

- Desarrollar capacidades ligadas a casos estratégicos concretos (SCCs, *strategic context cases*).
- Apoyar iniciativas de I+D que han derivado en el establecimiento de una estrategia global (OSRA, *Overarching Strategy for Research Agenda*) de la que derivan objetivos de capacidad (*Cap Techs*) e iniciativas de desarrollo de tecnología específicos (TBBs, *Technology Building Blocks*).
- Establecer un diálogo con la industria más fluido a través de las llamadas “*Key Strategic Activities*” (KSAs).
- Favorecer medidas específicas de apoyo a la industria para facilitar el acceso a las herramientas de la Comisión (*EU toolbox*), apoyar la participación de PYMEs en proyectos colaborativos o servir de intermediario en el diálogo entre la industria de la UE con la OTAN.

Esta última línea tiene entre sus prioridades proporcionar información fluida a la industria sobre diferentes oportunidades y promover la cooperación para lo que se han desarrollado mecanismos específicos como la “*B2B platform*” o la “*European Gateway for defence*”.

La relación entre los diferentes pilares puede esquematizarse de la siguiente manera:

Imagen 1. “Industry engagement”. Relación entre pilares



Fuente: Elaboración propia con datos de European Defence Agency, workshop with industry. 18 de diciembre de 2020.

Los 11 SCC,s inicialmente definidos están en proceso de revisión. Para difundir su contenido a la industria y establecer grupos de debate conjuntos se ha establecido un portal de consultas específico. La agencia plantea una mayor participación de la industria en su desarrollo, para relacionarlos con las actividades OSRA (estudios) y materializarlos en proyectos específicos (cap techs). La idea de la Agencia es que esta relación se plasme en diferentes hojas de ruta.

Al mismo tiempo se está realizando un esfuerzo importante en cuanto a observación y prospectiva tecnológica, para disponer de mayor criterio tecnológico común y priorizar las actividades que se vayan a ejecutar. En cuanto a actividades de desarrollo de tecnología se está trabajando en diferentes líneas entre las que destaca la coordinación de las estrategias de tecnología nacionales y una nueva clasificación de tópicos agrupados en los llamados TBBs (“*Technology Building Blocks*”). En cuanto a las actividades tradicionales de la EDA es significativo mencionar que en 2021 hay 21 proyectos categoría B en negociación por un total de 67 M€ y 46 proyectos en ejecución por unos 290 M€. De acuerdo con la propia Agencia la mitad del esfuerzo colaborativo europeo en materia investigación y desarrollo tecnológico se realiza en el marco EDA.

Por su parte las llamadas KSAs (“*Key Strategic Activities*”) pretenden materializar la dimensión industrial del concepto de autonomía estratégica. Se trata de una iniciativa de la Comisión, encargada a la EDA en 2016, para identificar, dentro de las capacidades industriales y tecnológicas de la UE, áreas clave para el refuerzo de la autonomía estratégica y soberanía tecnológica, ya sea de cara a reducir dependencias de terceros o para reforzar las cadenas de suministro. En concreto se pretende identificar carencias, asesorar en cuestiones industriales y promover la cooperación. De esta manera el cambio de orientación es importante puesto que se está cambiando el foco de atención desde la necesidad de eliminar barreras de mercado interior hacia el fomento de la cooperación entre países e industrias. En este sentido es importante mencionar el papel de las respectivas asociaciones nacionales para facilitar el diálogo.

Las KSAs identificadas, derivadas de la OSRA, se proponen para formar parte de los diferentes marcos de ayudas nacionales y europeos, incluyendo el EDF. En último extremo lo que se pretende es disponer de un mapa de capacidades tecnológicas y establecer objetivos para cubrir las principales carencias identificadas. En función de su interés operativo e industrial y teniendo en cuenta el nivel de dependencia del exterior se han establecido las siguientes:

Tabla 1. EDA. Key Strategic Activities

DOMINIO	ÁREA
TERRESTRE	Fabricación aditiva Armamento de precisión Sistemas de combatiente Armas de energía dirigida
AÉREO	C-UAS Futuras capacidades de combate Sistemas de propulsión avanzados Transporte aéreo
NAVAL	Comunicaciones para UMS Detección submarina
CIBERESPACIO Y COMUNICACIONES	5G para defensa Aplicación de la nube en defensa Sensores

Fuente: Elaboración propia con datos de European Defence Agency, workshop with industry. 18 de diciembre de 2020.

En diciembre de 2020 se identificaron nuevas KSA,s que están pendientes de publicarse tras un proceso de consulta con la industria. En concreto se están considerando las siguientes:

- Cooperación entre vehículos aéreos tripulados y no tripulados.
- Generación y almacenamiento de energía para sistemas terrestres.
- Sistemas de posicionamiento y navegación avanzados
- Sistemas de guiado y control
- Cooperación y control de multirobots
- Detección, identificación y seguimiento de objetivos

Para la mayor parte de los proyectos que tengan encaje en estas líneas se contempla la posibilidad de financiación por fondos ESIF (“*European Structural and Investment Funds*”) a través de las diferentes vías que contempla como FEDER o Fondo Social Europeo, sin que se descarten otras posibilidades en las mismas condiciones generales establecidas para el EDF, como puede ser el fondo de recuperación y resiliencia o líneas financieras del Banco Europeo de Inversiones, al que el Consejo de Seguridad y Defensa ha pedido en su última reunión una mayor atención en proyectos de defensa y de desarrollo de tecnología.

#### *CARD (Coordinated Annual Review on Defence)*

El principal objetivo de la CARD, iniciada en 2016, es revisar las actividades de los países miembros en cuanto a desarrollo de capacidades operativas, actividades tecnológicas y medidas de soporte industrial, para tener una visibilidad global sobre lo que se está haciendo a nivel europeo. En concreto se revisan los planes de inversión nacionales, el estado de la colaboración europea y las oportunidades de colaboración para el futuro. En su elaboración participan el EUMS y los países miembros y sus conclusiones se elevan al Comité Militar de la UE (EUMC).

A finales de 2020 se presentó un documento de revisión del estado de la iniciativa (EDA, 2020) en la que se planteaban las siguientes recomendaciones:

- Teniendo en cuenta que actualmente la capacidad operativa de la UE es la resultante de la suma de las capacidades nacionales, es necesario dar una mayor coherencia para evitar duplicidades y resolver carencias.
- Las iniciativas de la Comisión, especialmente el EDF, debe alinear las propuestas industriales con las necesidades derivadas del planeamiento de fuerzas.
- Tanto la revisión de capacidades como las iniciativas industriales deben tener en cuenta los objetivos PESCO y ayudar a definir otros nuevos para el futuro.
- Es necesario coordinar las actividades de la UE con las de la OTAN.

La idea principal que se transmite es que es necesario racionalizar la demanda para favorecer una oferta coordinada que favorezca el establecimiento de una política industrial de defensa más coherente e integrada. El informe destaca que la referencia principal de las actividades de defensa sigue siendo el interés nacional, lo que hace que la defensa europea esté fragmentada y carezca de coherencia, con gran diversidad de capacidades y distintos niveles de modernización e interoperabilidad.

En relación con la voluntad de los países miembros para participar en proyectos multinacionales se indica que esta depende fundamentalmente de cuatro factores: identificación de carencias en los planes nacionales, rapidez en alcanzar las capacidades necesarias, ventajas económicas y participación de las respectivas industrias nacionales. Se indica que las iniciativas de defensa de la UE deben añadir valor en todos estos aspectos. Unas ideas que son evidentes, y que hace años se intentaron coordinar con éxito variable a través de las iniciativas del subcomité 6 de la LOI que trataba de armonizar requisitos militares de los países.

En cuanto a los gastos de defensa, según el informe de finales de 2020, los compromisos adquiridos antes del lanzamiento de las últimas iniciativas europeas dejan poco margen para realizar nuevas inversiones colaborativas hasta mediados de la década. En este sentido, se recomienda continuar con el aumento de las inversiones, compensar las posibles reducciones a tenor del Covid-19 con proyectos colaborativos, y aumentar las partidas de I+D nacionales.

El informe identifica 55 oportunidades de colaboración en el área de capacidades y 56 en la de investigación. De estas oportunidades destacan seis áreas:

- Desarrollar y adquirir de forma conjunta un carro de combate de próxima generación con entrada en servicio a mediados de la década de 2030.
- Modernizar los sistemas de combatiente en base a una arquitectura común de subsistemas.
- Sustituir los patrulleros costeros y de altura durante la próxima década con una Clase de Patrulleros Europea (“*European Patrol Class Surface Ship*” - EPC2S).
- Desarrollar capacidades C-UAS y establecer un estándar europeo A2/AD (“*Anti Access / Area Denial*”).
- Desarrollar un enfoque europeo de la defensa en el espacio para mejorar el acceso a los servicios y la protección de los activos.
- Mejorar la movilidad militar, en particular el transporte aéreo y marítimo, las instalaciones logísticas y una mayor resiliencia de los sistemas informáticos en condiciones de guerra híbrida, para mediados de la presente década.

#### *El plan de acción europeo para defensa (EDAP)*

El plan de acción europeo para Defensa es sin duda la iniciativa que ha despertado mayor interés para la industria, principalmente por las oportunidades de financiación que abre su pilar del fondo europeo de defensa. No debe olvidarse sin embargo que el plan contempla también otros pilares que son coherentes con el camino de la UE que hemos descrito. En concreto se incluyen pilares específicos para apoyo a PYMEs, aplicación de las reglas del mercado único y racionalización de oferta y demanda. En ese sentido se pretende fomentar progresivamente la construcción de un sector industrial de defensa

paneuropeo reforzado que proporcione la autonomía industrial y tecnológica necesaria y se coordine con el plan de desarrollo de capacidades.

Su aspecto más llamativo, el fondo europeo de defensa (EDF), se ha planteado inicialmente como un incentivo financiero a la cooperación industrial. Por tanto, en origen está más ligado a política industrial común que a la política de defensa. Sus limitaciones derivan de las disponibilidades del presupuesto comunitario que ha quedado establecido en 7.953 M€ en el periodo 2021-2026, desde los 13.000 que inicialmente se contemplaban, así como de las aportaciones financieras de los países a los proyectos que la industria proponga. La reducción del fondo plantea dudas sobre su futuro (Brustlein, 2021) y especialmente sobre cómo afectará en los objetivos que originalmente planteaba la iniciativa. Una preocupación concreta es si sus resultados a la larga beneficiarán más a las grandes industrias y reducirá sus efectos sobre las PYMEs. En este sentido, y refiriéndonos al caso español, a pesar de la prioridad política que desde el Ministerio de Defensa se ha proporcionado a este pilar, las posibilidades de apoyo financiero nacionales están actualmente limitadas a un máximo de 8 M€ por año. Las diferentes percepciones político-estratégicas de los miembros y, nuevamente, una demanda poco coordinada son otros factores de incertidumbre a la hora de materializar los resultados en iniciativas de capacidades concretas.

El interés de la industria se muestra con los resultados de la primera llamada de fondos del EDIDP 19 (“*European Defence Industry Development Program*”) en cuyo proceso la comisión recibió 40 propuestas de 441 entidades. De ellas se seleccionaron 16 propuestas con participación de 223 entidades de 24 estados. De las entidades participantes 83 son PYMEs (un 37%), de las que 21 participan en una línea específica para promoción de PYMEs y las otras 62 en otros proyectos relacionados con temáticas específicas. La voluntad de cooperar se muestra en que la media de participación en EDIDP 2019 por proyecto fue de 14 entidades de 7 estados miembros. En esa llamada España tuvo una tasa de éxito muy alta (60%) superior a la media de otros países que fue del 40%. La participación de la industria española en esta convocatoria ha sido un éxito importante y ha colocado al sector español en el centro de la colaboración industrial europea.

Actualmente está en proceso de evaluación la llamada para EDIDP 2020 en el que hasta 33 empresas españolas han presentado proyectos, participan en un total de 30 consorcios internacionales, y lideran 12 de ellos.<sup>2</sup> En el proceso de selección la Comisión está prestando especial atención al control de las entidades participantes por terceros países y a disponer de tecnologías que no dependan de otros. Esta insistencia política ha llevado a un debate con Estados Unidos u otros países fuera de la Unión relacionado con las posibilidades de participación de empresas extracomunitarias y que solo está parcialmente resuelto (Council Decision 2020/1639).

Tras las llamadas de fondos de EDIDP se contempla iniciar la aplicación del EDF a partir de 2021. Su reglamento se ha publicado en abril de 2021 y contempla para el periodo 2021-2026 un total de 2.651 M€ para la ventana de investigación y 5.302 para la de capacidades. Por lo que ha trascendido hasta la fecha las condiciones de participación en la primera convocatoria serán básicamente las mismas que para el EDIDP, con algunos ajustes procedentes de la experiencia. Para cada una de las categorías establecidas se establecerá su relación con iniciativas PESCO, CARD, OSRA u otras y se especificará la

---

<sup>2</sup> El resultado de la evaluación se publicó con posterioridad al cierre de la redacción de este trabajo [https://ec.europa.eu/info/publications/european-defence-industry-results-calls\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/european-defence-industry-results-calls_en)

financiación prevista. Las categorías y temáticas específicas inicialmente previstas en la primera convocatoria del EDF son las siguientes:

Tabla 2. Fondo Europeo de Defensa. Categorías y temáticas

<b>CATEGORÍA</b>	
Medical, CBRN, and human factors	Capabilities for CBRN
	Defence medical countermeasures
Information superiority	ISR and advanced communications
Advanced passive and active sensors	Radar systems and technologies
Cyber	Cyber threat intelligence and forensics
	Cyber training and exercises
Space	Resilience space based PNT and SATCOM
Digital transformation	Cloud and artificial intelligence
Energy and environmental transition	Energy efficiency and energy management
Materials and components	Advanced materials, structures and electronics
Air Combat	Avionics and advanced air combat
Air and missile defence	Protection against high velocity aerial threats
Ground combat	Precision strike capabilities
	UGVS and fleet upgrade
Force protection and mobility	Enhanced protection and logistics
	Soldier and logistics systems
Naval combat	Smart ships
	Offshore patrol vessel
Disruptive technologies	Research for disruptive technologies
Open calls	Open call for disruptive technologies
	SMEs research on innovative solutions
	Open call to SMEs

Fuente: Elaboración propia con datos de European Commission

[https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf\\_en](https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en)

A nivel general europeo, pero especialmente a nivel español, el marco establecido por el EDIDP y su continuación en el EDF ha permitido mejorar la interlocución entre el Ministerio de Defensa y las empresas, así como el diálogo entre estas. Un camino colaborativo en el que habrá que incidir en el futuro, especialmente desde países como España donde no existen grandes campeones nacionales y en los que las capacidades industriales están fragmentadas, pero son muy complementarias.

#### *La orientación estratégica (Strategic Compass)*

Se trata de una iniciativa para aportar mayor claridad a la Estrategia Global de la UE, a la que complementa, especialmente a la hora de aunar las diferentes culturas estratégicas de los Estados y a cómo conseguir los objetivos definidos en la estrategia (especialmente la autonomía estratégica), para servir de referencia de alto nivel para el desarrollo del resto de iniciativas (EDF, PESCO, CDP, etc.).

Como primer paso en su elaboración, se ha completado por primera vez un análisis de amenazas conjunto entre los servicios de inteligencia de los Estados. En base a este análisis de amenazas tendrá lugar a lo largo de 2021 un diálogo estratégico para establecer prioridades comunes, que deben reflejarse en un borrador en noviembre de 2021, para posteriormente adoptar el documento final en marzo de 2022. Durante la presidencia portuguesa se han producido diferentes reuniones para debatir el borrador de esa nueva estrategia que sustituya o actualice a la actual EUGS. Lo más significativo es que en las reuniones no solo han estado implicados los representantes de los estados miembros a nivel Ministerios de Defensa y Exteriores, sino que también han participado el Comisario de Mercado Interior de la UE, el servicio de acción exterior y el Director Ejecutivo de la EDA.

La importancia de esta orientación estratégica radica en que de su desarrollo dependen el resultado de las iniciativas operativas e industriales lanzadas desde Bruselas que solo producirán efectos prácticos cuando los europeos estén decididos a actuar en común y se produzca un consenso sincero sobre el futuro de la defensa común (Molenaar, 2021).

#### CONCLUSIONES

Durante la última década, y especialmente en los últimos cuatro años, desde las organizaciones europeas se ha avanzado a buen ritmo para incentivar una mayor colaboración en materia de defensa incluyendo el pilar de colaboración industrial que ha estado en el núcleo de esas actividades.

Parece que se ha tomado conciencia de que Europa debe reforzar su posición desde un punto de vista geoeconómico si quiere mantener su papel como potencia económica e industrial y jugar un papel creíble en materia de seguridad internacional, y que, en ese sentido, la actuación sobre la industria de defensa es esencial (Martin, 2020). Una idea que ha cobrado valor tras la pandemia.

Desde ese punto de vista, en el mundo actual para ser actor global hay que tener instrumentos comerciales, tecnología, y poder militar. Hasta ahora el lenguaje del poder se centraba, en el marco del debate sobre seguridad y defensa, en la necesidad de disponer de capacidad militar. En el futuro sin una base industrial y tecnológica fuerte, la capacidad de influencia europea en el exterior seguirá estando por detrás de otras potencias. El papel de la industria de defensa cobra valor y pasa a ser considerada como una pieza clave como

se reconoce en el Plan de Sinergias entre industrias civiles, de defensa y espacio promulgado por la UE en febrero de 2021.

Los incentivos necesarios a la colaboración industrial vendrán de la mano de las políticas comunitarias, pero a corto plazo todavía dependerán mucho de las actitudes de los países miembros. La cooperación franco alemana parece en este sentido un elemento sustantivo (Puhl, 2020) especialmente desde la firma del Tratado de Aquisgrán en 2019 que plantea un compromiso bilateral para reforzar las relaciones en materia de armamento entre ambos países y, muy importante, establecer una política común sobre exportaciones de sistemas desarrollados en común. Las actuaciones en materia aeronáutica (NGWS) o en sistemas de combate terrestre (MGCS) son los elementos básicos, aunque no se descartan iniciativas en otros ámbitos. Evidentemente esto tiene repercusiones en el plano industrial como se ha visto en la aplicación del EDIDP con la reserva de fondos realizada para los proyectos Euromale y NGWS.

En cualquier caso, se trata de una relación complicada y que en el fondo plantea una diferente visión sobre el papel de la UE también en el plano industrial. Una visión francesa que aboga por liderar una colaboración más estrecha entre industrias europeas, mientras que la visión alemana parece más escéptica en este campo y prefiere mantener todas las opciones abiertas con EEUU aun a costa de mantener cierta dependencia exterior para no debilitar la relación en el ámbito de la OTAN. No cabe duda de que la diferente naturaleza de las industrias de defensa de ambos países influye en estas posturas, junto con la distinta percepción de cuál debe ser el papel europeo en el contexto estratégico global.

No debemos dejar de citar que la colaboración europea ha avanzado tras el “Brexit”. El Reino Unido tradicionalmente no era partidario de extender el protagonismo de Bruselas en defensa. En el futuro la participación británica quedará regulada por los acuerdos que se establezcan para acceso a terceras partes, lo que desde el punto de vista político tiene sus ventajas, pero plantea dificultades teniendo en cuenta las relaciones entre industrias del continente con las británicas. Al mismo tiempo los británicos siguen siendo miembros de la ESA, la OCCAR y mantienen los acuerdos de Lancaster con Francia que tienen un componente industrial importante. Aunque la industria de defensa británica nunca vio como un ámbito de cooperación preferente las iniciativas de Bruselas (Bell, 2021), los lazos entre la industria británica y la de otros países europeos es muy significativa, sobre todo con Francia (MBDA, Thales) pero también con Italia (Leonardo) y Suecia (Saab). La relación tradicionalmente se ha materializado a través de grandes compañías y no tanto para buscar una mayor cooperación transfronteriza si no para promover el desarrollo de grandes programas especialmente en el ámbito aeronáutico. En este sentido la iniciativa E3 entre Francia, Alemania y Reino Unido, recientemente lanzada, plantea mantener una relación especial con los británicos en materia de defensa de la que la industria no es ajena. La extensión de ese foro a otros actores, sobre todo Italia, está abierta y nuevamente las consideraciones industriales jugarán un papel relevante en su evolución.

Queda también abierto el debate sobre las relaciones con Estados Unidos y si el principio de autonomía estratégica debe primar a toda costa en el ámbito industrial y de desarrollo de tecnologías. El nivel de compromiso norteamericano con la defensa europea seguirá en cuestión sea cual sea la administración que ocupe los despachos de Washington. La reorientación americana hacia Extremo Oriente es un hecho y esto hace que desde parte de Europa se vea con preocupación el compromiso con la defensa europea. Pero no todos los europeos lo ven de la misma manera y plantean que una mayor autonomía no significa debilitar las relaciones. Por su parte desde Washington cada vez

se demanda con más insistencia que Europa asuma una mayor responsabilidad en materia de defensa.

En todo este contexto y partiendo de la influencia positiva que han tenido las iniciativas de la Comisión para fomentar la cooperación industrial cabe hacerse la pregunta de si el camino hacia la defensa común es irreversible y de si en ese camino una mayor integración industrial es deseable. Nos atrevemos a decir que la respuesta es afirmativa pero que es necesario realizar un gran esfuerzo para avanzar tanto por parte de los responsables políticos comunitarios y nacionales, como por parte de la propia industria que debe abrirse aún más a la colaboración, mirando más allá de esos millones de euros que llegarán desde Bruselas.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR:

Coronel de Infantería, diplomado de Estado Mayor, en situación de reserva. Ha prestado servicios en diferentes unidades operativas y logísticas del Ejército de Tierra y en Estados Mayores nacionales e internacionales, así como en la Dirección General de Armamento y Material. Es veterano de tres operaciones en el exterior. Ha realizado diversos cursos sobre adquisiciones de sistemas de armas en Alemania, Francia y Agencia Europea de Defensa. Diplomado en Alta Gestión Logística por el CESEDEN y en Estudios Estratégicos por la UNED. Autor de más de 100 artículos publicados en diferentes medios nacionales y extranjeros. Desde octubre de 2018 colabora con diferentes empresas del sector de defensa. Correo electrónico: [ccalvogr@yahoo.es](mailto:ccalvogr@yahoo.es)

#### REFERENCIAS

Bell, Olivier-Rémy (2021), "Toward a Future EU-UK Relationship in Foreign Policy and Defense", *Atlantic Council, Europe Center*.

Brustlein, Corentin (Ed.) (2021), "Collective collapse or resilience? European Defence priorities in the Pandemic Era", *Ifri, Focus Stratégique* No. 103.

Council Conclusions on Security and Defence N° 8280/21, 10 May 2021.

Council Decision (CFSP) 2020/1639 of 5 November 2020 establishing the general conditions under which third States could exceptionally be invited to participate in individual PESCO project.

Directive 2009/81/EC concerning procurement in the fields of defence and security.

Directive 2009/43/EC concerning the transfer of defence related products.

Documento 12659/20 Conclusiones del Consejo sobre la revisión estratégica de la cooperación estructurada permanente de 20 de noviembre de 2020.

European Defence Agency (EDA) (2020), "2020 CARD Report".

Giegerich, Bastian; McGerty, Fenella & Round, Peter (2021), "The Geo-Economics and Geopolitics of COVID-19: Implications for European Security", *The International Institute for Strategic Studies*.

Ioannides, Isabelle (Ed.) (2020), "EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives", *European Parliamentary Research Service*.

Jane's (2020), "Defence Budgets Annual Report".

Latici, Tania (2020), “No pain, no gain: taking PESCO to the gym”, *EGMONT Royal Institute for International Relations Security Policy Brief* No. 129.

Marrone, Alessandro & Nones, Michele (2020), “The EU Defence Market Directives: Genesis, Implementation and Way Ahead”, *Istituto Affari Internazionali. Documenti IAI* 20/18.

Martin, Eric A. (2020), “COVID 19 reveals Europe’s strategic loneliness”, *Istituto Affari Internazionali, IAI papers* No. 20/40.

Molenaar, Arnout (2021), “Unlocking European Defence. In search of the long overdue paradigm shift”, *IAI papers* 21/01.

Pannier, Alice (2020), “Par-delà le *Brexit* : une nécessaire relance de la coopération”, *Revue de Défense Nationale*, No. 834.

Puhl, Detlef (2020), “La coopération en matière d’armement entre la France et l’Allemagne. Une entente impossible?”, *Ifri. Comité d’études des relations franco-allemandes. Notes de l’Ifri*, No. 31.

Statement of the Members of the European Council, 26 February 2021.