

COOPERACIÓN EUROPEA EN SEGURIDAD Y DEFENSA: LOS DESAFÍOS PENDIENTES

ANTONIO FONFRÍA MESA

Universidad Complutense de Madrid

CARLOS CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL

Coronel (R) Ejército de Tierra

Hace ya una década el Consejo Europeo decidió avanzar en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa siguiendo básicamente tres direcciones: mejorar la capacidad operativa especialmente en prevención de conflictos y respuesta a crisis; reforzar la cooperación en el ámbito de capacidades; y fomentar la integración y competitividad de la base industrial de defensa europea.

Esas tres grandes directrices están íntimamente relacionadas y conforman tres pilares sobre los que se consideraba necesario actuar a nivel político-estratégico, militar e industrial, para que la Unión Europea pudiera desarrollar un papel más activo en el complejo escenario mundial. El debate posterior sobre la autonomía estratégica europea está también muy relacionado con las actuaciones realizadas desde entonces, que han intentado dar respuesta a las necesidades de que Europa cuente con un mayor nivel de soberanía y mejorar su libertad de acción.

Desde entonces se ha avanzado en los tres niveles. Tras la promulgación de la estrategia global de seguridad y defensa promulgada en 2016 (1) se ha avanzado hacia la «Brújula Estratégica» (2) cuya versión final se aprobó en marzo de 2022 iniciada ya la guerra de Ucrania, y que pretende fijar una visión compartida en el ámbito de la seguridad y defensa. En el ámbito de las capacidades, el impulso a la cooperación estructurada permanente en defensa (PESCO) y la coordinación de capacidades a través de la iniciativa CARD (*Coordinated Annual Review*

on Defence) han pretendido avanzar desde el lado de la demanda para coordinar los esfuerzos que los países realizan siguiendo criterios individuales e identificar redundancias y carencias. Finalmente, en la tercera dirección, que responde a actuaciones sobre la oferta industrial, la puesta en práctica del Plan de Acción Europea de la Defensa (EDAP – *European Defence Action Plan*) y sobre todo del Fondo Europeo de Defensa (EDF – *European Defence Fund*) ha propiciado una mayor colaboración a nivel industrial para mejorar la capacitación tecnológica. Ambas iniciativas se han complementado desde la cumbre de Versalles con otras tendentes a canalizar el apoyo europeo a Ucrania, y fomentar una mayor coherencia entre demanda y oferta a nivel europeo.

La guerra en Ucrania ha demostrado que, en materia de defensa, Europa en su conjunto tiene todavía mucho camino por recorrer. En primer lugar, en cuanto a capacidad de disuasión de las amenazas que, en el caso de Ucrania, y posiblemente en otros, no ha funcionado tanto por diferencias políticas previas al ataque ruso, como por falta de capaci-

dad real para que fuera suficientemente creíble. En segundo lugar, en cuanto a una mayor coordinación de las capacidades necesarias con una visión global que derivaría en último extremo en sentar la base de una política de adquisiciones de sistemas más coordinada (para lo cual se ha desarrollado el EDIRPA -*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*). Finalmente, en cuanto a una racionalización de la oferta industrial que se ha producido parcialmente en algunos sectores, y que previsiblemente se avecina en otros, pero todavía siguiendo visiones nacionales para responder a necesidades específicas.

Los retos a los que se enfrenta la Unión Europea en esos tres ejes son por tanto múltiples. Desde una perspectiva española se debería jugar un papel activo en el ámbito internacional y actuar internamente para mejorar la actual posición de la industria como elemento imprescindible para conseguir una Europa más fuerte.

ÁMBITO POLÍTICO - ESTRATÉGICO ↓

El centro del debate en este ámbito se ha puesto en torno al concepto de autonomía estratégica. Se trata de un concepto sobre el que existen diferentes visiones e interpretaciones y que afecta a diferentes ámbitos no ligados específicamente con el ámbito de la defensa (3).

No se trata de un debate nuevo, puesto que ya surgió a finales del siglo XX cuando el nuevo marco internacional producido por la caída del muro de Berlín, la primera guerra del Golfo y las guerras de desintegración de Yugoslavia mostraron las deficiencias europeas para hacer frente a diferentes situaciones sin condicionantes externos que limitasen la libertad de acción. Esta idea se manifestó en la cumbre de Saint Malo en 1998 donde se concluía que Europa debería contar con capacidades de disuasión y respuesta suficientes. La limitada capacidad europea se puso de manifiesto, quizás de forma más clara, unos años después como consecuencia de la intervención en Libia.

Con la publicación en 2016 de la Estrategia Global de la UE se avanzó en la definición del concepto, aunque todavía reflejando las diferentes visiones nacionales y las propias diferencias estructurales en los organismos comunitarios. En este sentido la Agencia Europea de Defensa se orienta a definir y evaluar las capacidades y necesidades operativas, y los sistemas necesarios considerando el refuerzo de la base industrial y tecnológica de la Defensa, pero contando como interlocutores a los estados miembros, sin capacidad, o con capacidad limitada, de imponer posturas comunes. Por su parte la Comisión, como institución supranacional pretende conseguir una mayor cooperación sobre todo a nivel industrial, actuando como institución reguladora, que por otra parte en el campo de la Defensa es limitada puesto que se trata de una política que sigue bajo responsabilidad de los Estados miembros.

En este sentido, las visiones de ambas instituciones son diferentes, ya que mientras la EDA persigue compaginar las relaciones entre los países de una manera estructural, la Comisión busca una aproximación más global, que se acerque al Mercado Único, tal y como ocurre con otros sectores -Fiott (2015)-. Esta situación supone la existencia de importantes diferencias institucionales que tienen impacto en los desarrollos de la PCSD, lo que conlleva la necesidad de mejorar el marco institucional.

En este aspecto el principal reto que se pretende abordar con iniciativas como la brújula estratégica es partir de una base común en cuanto a riesgos y amenazas para, a partir de ese punto, construir aproximaciones comunes. Las posturas están condicionadas evidentemente por las consideraciones estratégicas propias de cada país, su nivel de ambición específico, las capacidades operativas de las que dispone, y también, evidentemente, de su base industrial y nivel de recursos económicos que cada uno está dispuesto a aportar. Así, tal y como expone Calcara (2017), La propia estructura industrial de los países condiciona la perspectiva y aproximación a la autonomía estratégica.

Actualmente, la posición sobre el concepto de autonomía estratégica que parece más aceptada es la formulada por el Comisario Breton como la «posibilidad de elegir y de no tomar decisiones por defecto debido a la ausencia de alternativas o a fuertes dependencias» (4). Unas dependencias que afectan a diferentes ámbitos como la energía, los semiconductores o incluso los recursos sanitarios como se vio durante la pandemia, tal y como exponen Marill y Dobber (2022). La búsqueda de una mayor autonomía estratégica debe ponerse además en el contexto de la Alianza Atlántica. Según algunas visiones una mayor capacidad de actuación autónoma de la UE podría llevar a producir una tendencia aislacionista por parte de Estados Unidos -Howorth (2018)-. Paradójicamente los norteamericanos llevan décadas pidiendo a los europeos un mayor esfuerzo para contribuir al reparto de cargas en el seno de la OTAN, por lo que, para otras visiones, una mayor capacidad común europea beneficiaría también a la Alianza. Estas visiones plantean, en definitiva, la idea de que las capacidades de la UE y las de la OTAN serían en cualquier caso complementarias para proporcionar a los miembros de ambas organizaciones una mayor, y también mejor, capacidad de disuasión y de respuesta en caso necesario. Esta visión se encuentra finalmente la reflejada en el concepto estratégico de Madrid, aprobado por la OTAN en 2022, cuando la guerra en Ucrania ya se había producido.

Con algunos matices la respuesta europea a la guerra ha sido homogénea y ha mostrado solidez. Sin embargo, la respuesta en términos materiales no ha estado exenta de disensiones y además ha mostrado que los países europeos son todavía muy dependientes de los aliados norteamericanos en cuanto a capacidades de respuesta. Se presenta así la nece-

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AVIONES DE COMBATE EN DETERMINADOS PAÍSES

	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	TOTAL
1993	450	630	320	450	1850
2013	209	290	220	230	949
2023	214	231	199	169	813
Tasa de Variación media anual 1993-2023	-2,45	-3,29	-1,57	-3,21	-2,70
Reducción nº de aviones	236	399	121	281	1037

Fuente: UK Parliament (2023)

sidad, no solo de si Europa puede contar con posibilidades de actuar autónomamente, sino también de cuando estará en condiciones de hacerlo, lo que depende de voluntad política, disponibilidad de capacidades militares e industriales y de los recursos económicos que se desee aportar (5). En definitiva, establecer objetivos políticos y disponer de recursos en cantidad y calidad suficiente.

El problema no es, por otra parte, algo que deba analizarse en un contexto estratégico exclusivamente europeo. El traslado del centro de gravedad geopolítico a la zona de Asia Pacífico plantea un desplazamiento del esfuerzo de Estados Unidos a esa zona. El compromiso norteamericano con otras zonas puede verse limitado si se produce un enfrentamiento en ese escenario, y no se debe olvidar otros a los que los europeos tengan que responder en solitario. No solo el actual conflicto en el este, la situación en África y en algunas zonas de Oriente Medio es cada vez más compleja y sin duda tendrá repercusiones evidentes sobre la seguridad de la UE.

La necesidad de fijar una visión estratégica común es un paso necesario para conseguir un cierto grado de autonomía y de libertad de acción. Novaky (2020) ha subrayado cómo los Estados miembros de la UE, con independencia de su situación geográfica, se enfrentan a muchas amenazas comunes, proporcionando así la base para reconocer la necesidad de una cultura estratégica común.

Ese es precisamente el objetivo de la Brújula Estratégica y que sin duda es un paso adelante para sentar unas bases sobre las que seguir avanzando. Sin embargo, sus resultados concretos están todavía lejos de materializarse puesto que su desarrollo depende todavía de la voluntad particular de cada uno de los estados miembros. En este sentido, la UE tiene ante sí el importante reto de buscar un consenso político firme para profundizar en la construcción de una defensa común europea. Para tener éxito, el proceso de la Brújula Estratégica tiene que ser lo más concreto posible a la hora de esbozar el modo en que la UE debe hacer frente incluso a los retos más complicados.

Tal y como consideran Sweeney y Winn (2022) «la Brújula Estratégica es principalmente un proyecto

aspiracional que es en parte coherente y en parte incoherente en su forma actual. Es una nueva forma de abordar un viejo problema: tratar de dotar a la UE de un papel de actor estratégico y de autonomía. » (pp. 193). Obviamente, existe un marco institucional, sin embargo, actualmente se ocupa más de la diplomacia «declarativa» que de resolver problemas reales que requieren de capacidades reales.

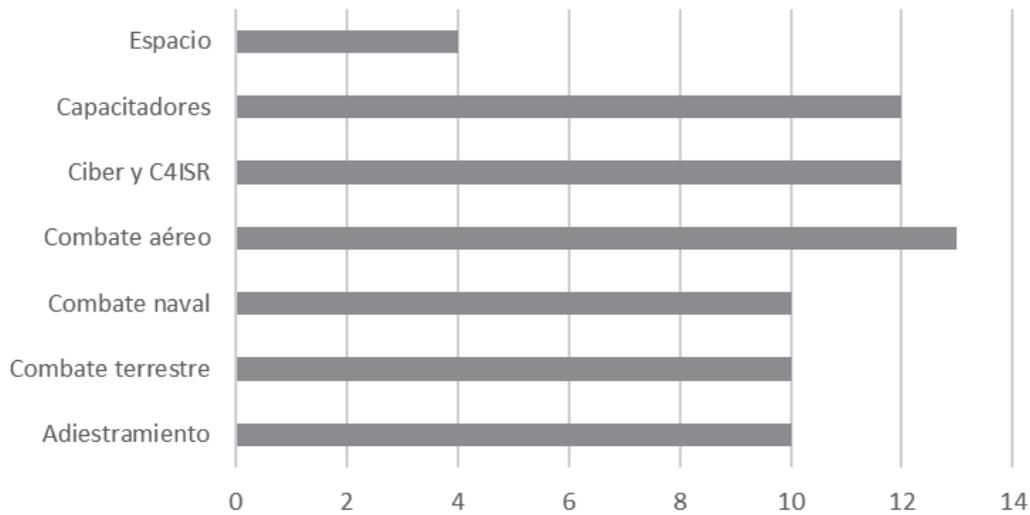
EL ÁMBITO DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS ↓

Desde el punto de vista de las capacidades operativas Europa tiene que decidir si quiere disponer de instrumentos suficientes para actuar con el mínimo de condicionamientos que necesiten sus objetivos y si lo quiere hacer a escala regional o mundial. En ese sentido los objetivos fijados en la Brújula Estratégica aparecen demasiado magros. La entidad de la Capacidad de Despliegue Rápido Europea fijada en hasta 5000 efectivos es un paso adelante con respecto a los anteriores *Battle Groups*, pero claramente insuficiente para poder abordar objetivos ambiciosos.

Este objetivo se encuentra muy condicionado por los objetivos específicos de los Estados y también de la realidad de sus capacidades. Desde la caída del muro todos los países europeos han incurrido en un desarme estructural que ha limitado sus opciones estratégicas y sus capacidades. Por citar un ejemplo en el caso de la aviación de combate de los cuatro países con Fuerzas Armadas más poderosas, entre 1993 y 2023 la cantidad de aviones disponibles se ha reducido en más de 1000 aviones. De acuerdo con un reciente informe del parlamento británico en los últimos 30 años la evolución de las Fuerzas Aéreas europeas más grandes se recoge en el cuadro.

Por otra parte, el tipo de operaciones que se ha realizado en los últimos 30 años ha sido relativamente poco exigente puesto que salvo muy contadas excepciones se ha centrado en intervenciones en conflictos de baja-media intensidad. La agresión rusa a Ucrania ha puesto a la UE delante la cruda realidad de una guerra de carácter convencional que se pensaba que era de tiempos pretéritos. En este sentido, la UE debería definir un equilibrio entre las opera-

GRÁFICO 1
INICIATIVAS PESCO POR CAPACIDADES



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea

ciones civiles y militares en función de las actuales y futuras amenazas, sin que haya competencia entre los dos ámbitos - Sweeney y Winn (2022)-, más allá de los recursos necesarios para afrontarlas.

La reacción a partir de la guerra de Ucrania ha sido rápida, puesto que se han incrementado las dotaciones de los respectivos ministerios de Defensa para mejorar capacidades existentes o recuperar algunas perdidas, pero los efectos tendrán que esperar un tiempo puesto que los nuevos sistemas requieren largos tiempos de producción. Además, caben dudas acerca de si dicha reacción de incrementos presupuestarios se mantendrá en el tiempo o, una vez que se establezca el conflicto o se encuentre en vías de solución, se volverá a la «inercia presupuestaria» -Fonfría, Calvo y Martí (2023)-, dejando de lado posibles necesidades derivadas de riesgos presentes o futuros.

En este sentido, la aproximación que se está realizando sigue las líneas nacionales sin que haya una coordinación que afecte al planeamiento de las necesidades ni a la racionalización de la demanda. La respuesta de la UE a través de iniciativas como PESCO o CARD entre otras pretende actuar en ese sentido, así como los planes de desarrollo de capacidades que elabora la propia Agencia Europea de Defensa. No obstante, de nuevo, la diversidad de culturas estratégicas la moderada capacidad de presión de la Comisión Europea y las desavenencias entre los Estados Miembro en términos de enfoques políticos y apoyo a Ucrania, pueden limitar de manera sustancial el impacto de la racionalización que propone la Comisión. A esta situación habría que unir el uso del artículo 346 del TFUE, que permite un elevado grado de proteccionismo nacional y no mejora el objetivo de un mercado único de defensa que persigue la Comisión.

El mecanismo PESCO previsto en el Tratado de Lisboa y adoptado en 2017 pretende reforzar los compromisos de los Estados en cuanto a la provisión de capacidades de acuerdo con los objetivos que se establecen en la Estrategia Global de Seguridad. Hasta mayo de 2023 se han aprobado un total de 71 proyectos de los que España lidera 5 y participa en otros 25. Aproximadamente el 40% de las iniciativas PESCO aprobadas corresponde a proyectos de colaboración bi o trilateral y solo un tercio implica a más de cinco países, lo que hace cuestionarse la voluntad de colaborar entre las naciones, por una parte, y por otra la efectividad del instrumento. Esta voluntad es por otra parte variable, con un protagonismo francés que destaca sobre el resto de los países. En el ámbito de las capacidades la distribución de los proyectos es bastante equilibrada tal y como expresa el gráfico 1.

La intervención de la Comisión en el ámbito de las operaciones se ha reforzado tras la decisión del Consejo Europeo de marzo de 2021, a través del establecimiento del llamado Fondo para la Paz (*European Peace Facility*, EPF) que está destinado a financiar parcialmente operaciones europeas, tanto puramente militares como relacionadas con medidas de asistencia. El importe destinado en el periodo 2021 a 2027 es de un total de 8.000 M€, que se redujo desde los más de 10.000M€ iniciales y se encuentra fuera del presupuesto comunitario, por lo que necesita el apoyo financiero de los países. Sin embargo, las reducciones presupuestarias son una pequeña parte de un proyecto más ambicioso que es el conjunto de la PCSD, como proyecto político de construcción europea de largo plazo. No obstante, dichas caídas de la financiación son la expresión de los desacuerdos anteriormente mencionados y de la necesidad de fortalecer la propia PCSD.

**CUADRO 2
COSTE Y NÚMERO DE PEDIDOS DEL AVIÓN F-35 DE
LOS EEUU POR PAÍSES EUROPEOS**

	Aviones	Coste estimado (M€)
Alemania	35	8.400
Bélgica	34	6.500
Finlandia	64	8.400
Grecia	20	1.600
Polonia	32	4.600
República Checa	24	5.600
Rumanía	32	6.500
TOTAL	241	41.600

Fuente: elaboración propia con datos de Lockheed Martin
Nota: Las diferencias entre los costes de los programas se deben a que en cada país se incluyen paquetes de equipamiento y apoyo logístico diferentes.

La situación actual también ha puesto de manifiesto las debilidades europeas para sostener esfuerzos bélicos continuados. Un problema que se está intentando resolver con diferentes iniciativas tendientes a reforzar las capacidades industriales que permitan reponer los niveles de abastecimiento de distintos suministros del que el caso más significativo podría ser el de la munición, especialmente de 155 mm, o para agilizar la entrada en servicio de los sistemas principales. Como se mencionará más adelante son iniciativas muy necesarias pero que deben coordinarse adecuadamente con la definición de la demanda desde una óptica común.

Para ello el Consejo europeo ha lanzado en 2023 la *European defence industry reinforcement through common procurement act* (EDIRPA), cuyo objetivo es reforzar las capacidades industriales a través de la generación de demandas conjuntas entre los países. Igualmente, pretende potenciar las capacidades industriales a través de la reposición en común de determinados equipos o materiales, especialmente aquellos cuyas existencias se han visto afectadas como consecuencia de la ayuda a Ucrania. Con este mecanismo la Comisión apoyará financieramente las adquisiciones que se realicen a consorcios conformados por industrias europeas. Al igual que en otros casos, respecto de la propuesta inicial de dotación financiera de 1.000 M€, se ha llegado a la definitiva que se encuentra por debajo de los 300 M€. Este instrumento es heredero del *pooling & sharing* que se planteó hace casi una década (2010) en la UE, o la *smart defence* de la OTAN en 2012, y que no terminaron de calar en las estructuras de dichas instituciones. Sin embargo, posee importantes ventajas, como la posibilidad de generar economías de escala, mejorar la interoperabilidad y generar beneficios en términos de ahorros en el medio y largo plazos -Monaghan (2023)-. Con una visión de largo plazo, EDIRPA forma parte de un proyecto

**CUADRO 3
PROGRAMAS DE ADQUISICIÓN DE SISTEMAS
LANZACOHETES ELBIT EN EUROPA**

	IMPORTE ESTIMADO	CANTIDAD
Dinamarca	133 M€	2 baterías
España	714 M€	1 Grupo + munición
Holanda	305 M€	20 piezas

Fuente: elaboración propia con datos de infodefensa.com

más ambicioso que se ha denominado Programa Europeo de Inversiones en Defensa (EDIP – *European Defence Investment Programme*) cuyo objetivo es establecer una referencia para proyectos de adquisición conjunta para sistemas prioritarios para la UE.

Las urgencias en dotarse de determinadas capacidades han mostrado de forma muy evidente las dependencias en determinados sistemas o tecnologías que se tienen de terceros como Estados Unidos o Israel. Sin olvidar en este caso otros actores que han aparecido recientemente, como puede ser Corea del Sur (6), que se ha convertido en un suministrador de capacidades de referencia para alguno de los países europeos. La lógica operativa requiere sistemas con urgencia y no puede esperar al resultado de programas que con frecuencia se dilatan en el tiempo. Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia la fragmentación de la demanda genera importantes problemas. Se pueden citar dos ejemplos paradigmáticos.

Actualmente un total de 10 países europeos tienen abiertos programas de adquisición del avión F35 fabricado por Lockheed Martin. De ellos Italia, Holanda y Dinamarca miembros en diferentes niveles del programa internacional recibirán un total de 225 unidades. Otros siete países han realizado pedidos por un total de 241 aviones con un coste estimado global que supera los 41.000 M€. (ver cuadro 2).

En el ámbito de los sistemas terrestres, la experiencia de Ucrania ha acelerado la demanda de sistemas de lanzacohetes. Una capacidad operativa que muchos países europeos habían relegado o perdido y que en consecuencia la industria terrestre había relegado. En la actualidad mientras se intenta recuperar la capacidad perdida a través de iniciativas lanzadas en el marco EDIDP/EDF, buena parte de los países se han lanzado a la adquisición de sistemas norteamericanos o israelíes. Actualmente 3 países europeos tienen programas de adquisición directa o en cooperación de sistemas de la empresa israelí ELBIT por un importe superior a los 1.000 M€, mientras que otros como Hungría están valorando esta opción, y en Alemania se ha firmado un acuerdo de cooperación industrial entre Rheinmetall y Elbit para, previsiblemente, dotar a las FAS alemanas con este sistema. (ver cuadro 3).

La armonización de la demanda es uno de los grandes retos pendientes para abordar en el futuro y,

pasa por el refuerzo del planeamiento de capacidades con una visión global europea, una definición de las necesidades de forma más realista y coordinada, y por supuesto de una financiación estable que permita a la industria trabajar con horizontes a medio y largo plazo para adaptar sus actividades y capacidad de producción a los nuevos escenarios estratégicos. Un camino que se ha emprendido desde el Consejo de Versalles, pero cuyos resultados prácticos están aún por ver.

ÁMBITO INDUSTRIAL ▼

En el plano industrial el lanzamiento del Plan de Acción Europeo de Defensa en 2016 (EDAP por sus siglas en inglés), representó un paso importante, puesto que por primera vez la Unión Europea destinaba fondos específicamente dedicados a promover la base industrial y tecnológica de la defensa a nivel europeo a través del apoyo a la competitividad y las capacidades innovadoras de la industria europea de defensa. Esta iniciativa tuvo su reflejo institucional con la creación de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DEFIS), dentro de la Comisaría de mercado interno que tiene la responsabilidad de mantener la competitividad y la innovación de la industria europea de defensa garantizando la evolución de una base tecnológica e industrial de la defensa europea capaz.

Obviamente es condición necesaria para conseguir dicha competitividad, que los presupuestos de defensa se vean incrementados, ya que de ellos depende la posibilidad de obtener nuevas tecnologías y generar capacidades relevantes para la defensa. En este sentido, además, se obtienen beneficios que tal y como expone Harley (2023): «Los beneficios económicos del gasto en defensa de la UE son sustanciales: cada euro invertido en defensa genera un retorno de 1,6 euros a través del empleo cualificado, la investigación y la tecnología y las exportaciones» -pp. 2-.

La guerra en Ucrania ha producido efectos inmediatos para impulsar necesidades específicas de defensa a través de la puesta en marcha de diversas iniciativas. Además de las ya citadas hay que mencionar la denominada ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) que, desde el impulso a la oferta, incluye el refuerzo de las capacidades de producción de la industria europea en el campo de las municiones y los misiles y trata de resolver cuellos de botella en el suministro de estas necesidades. Esta iniciativa se ha lanzado con carácter temporal e inicialmente solo estará activa hasta 2025. El acrónimo esconde un curioso juego de palabras por la necesidad de revitalizar la capacidad industrial para que responda rápidamente («As Soon As Possible») a algunas necesidades operativas que son altamente prioritarias. La iniciativa aborda tanto las capacidades de producción de los fabricantes de municiones, como los cuellos de botella que se producen en las cadenas de suministro, donde se pretende

actuar. Curiosamente, no parece que se aborde el problema que representa la normativa europea como freno a ciertas actividades. En ese sentido un informe de la Asamblea Nacional francesa señalaba a la excesivamente rígida normativa comunitaria como uno de los frenos para la reforma de las cadenas de producción especialmente en el caso de las municiones (7).

Las contradicciones normativas comunitarias que afectan a la industria no se circunscriben a un ámbito concreto. Por citar algún ejemplo mencionaremos los problemas encontrados por la industria de defensa para la obtención de la certificación «ecolabel» porque algunas corrientes políticas consideran que las empresas del sector de defensa son no sostenibles simplemente por razón de su actividad final. Una posición no exenta de sesgo ideológico que no tiene en cuenta que el sector de defensa es posiblemente el más regulado y controlado desde la perspectiva del cumplimiento ético de la legislación internacional y del control de su actividad productiva. Este problema está directamente relacionado con la posibilidad de acceso de empresas de defensa a la financiación europea a través de mecanismos no específicos, y en concreto a los créditos del Banco Europeo de Inversiones, donde igualmente se limita o condiciona la financiación a proyectos de defensa que no tengan una clara aplicación dual.

La tensión entre estos dos objetivos -fortalecer la defensa europea, por un lado, y promover las finanzas sostenibles, por otro- se puso de manifiesto en los debates sobre la integración del sector de la defensa en los proyectos europeos de taxonomía y la ampliación de la etiqueta ecológica. El refuerzo de los mecanismos de control interno del sector bancario tras el endurecimiento de las normas de cumplimiento complica la búsqueda de financiación. Este es el caso del memorando de 2020 de la Asociación Francesa de la Industria de Defensa y Seguridad Terrestre de la Asamblea Nacional sobre la financiación de la industria de defensa, concluyó que el sector bancario era reacio a tratar con la industria armamentística porque los riesgos se consideraban insuficientemente controlables -Ballet-Blu y Thieriot (2021)-.

Por tanto, la coherencia entre las diferentes políticas comunitarias es un aspecto a mejorar si se pretende fomentar el desarrollo de la base industrial de defensa europea cuyo objetivo último es responder al refuerzo de las capacidades operativas militares. La coordinación entre ambos aspectos, militar e industrial, quizás sea uno de los desafíos más relevantes para el futuro.

Tal y como citó el Alto Representante Josep Borrell, en un encuentro celebrado en Toledo el pasado 30 de agosto, «es necesario que vayamos más juntos y avancemos más rápido y para ello tenemos que construir capacidades operativas comunes fomentando el desarrollo industrial paneuropeo. Para ello,

no debemos considerar que el gasto en defensa es un gasto ocioso».

En el plano puramente industrial en el mismo foro de Toledo, el Comisario Breton aseguraba que «el problema europeo no es de tecnología. Más bien está relacionado con la capacidad industrial para poner a disposición en tiempo oportuno». Para ello es necesario establecer políticas adecuadas que fomenten, y recuperen, la actividad industrial para producir sistemas en Europa. En ese sentido la fragmentación empresarial representa un dilema para algunas naciones debido a lo que supone en términos industriales y de autonomía estratégica, como es en el caso español, al igual que a nivel global europeo -Fonfría (2023)-.

Surge aquí el debate sobre la consolidación de suministradores de referencia o de grandes campeones nacionales o transnacionales. De manera simplificada, se corre el riesgo de generar monopolios a largo plazo que pueden hacer cautivos a los gobiernos y a las Fuerzas Armadas, condicionado la política industrial a los objetivos de gigantes empresariales. Esta situación es ampliamente conocida por diversos ejemplos del sector aeronáutico -Eurofighter o A400-M-, que suponen un monopolio para algunos países. Realmente, la construcción de una industria europea de defensa va a generar de forma natural oligopolios y, en algunos casos monopolios -dependiendo de los sectores-, debido a dos factores fundamentalmente: la complejidad tecnológica y la inclusión de subsistemas en grandes plataformas, lo que supone que haya un integrador final y, por otro lado la necesidad de generar capacidades financieras, industriales y tecnológicas para competir con grandes empresas de otros países, del tipo de Boeing o de Lockheed Martin, por poner el caso aeronáutico.

Sin embargo, el proteccionismo existente limita la velocidad a la cual se pueda desarrollar la situación descrita, a lo que se suma que los procesos de consolidación europeos están hoy aún en un estadio casi incipiente. La diversidad de estrategias de los países sobre lo que desean en este sentido es otro problema para considerar - Köhler-Baumann (2020)-, ya que hay un *trade-off* entre la lógica de la seguridad -de suministro, de propiedad, de protección de la industria nacional-, y la lógica económica -impulso a la industria nacional, reducción de sobrecapacidades o alcance de tamaños críticos-.

Por otro lado, el proteccionismo que todavía ejercen buena parte de los países sobre su industria de defensa genera, como efecto a nivel europeo, una importante fragmentación que limita de manera clara la obtención de economías de escala, encarece los programas, genera importantes costes de transacción y alarga los plazos de desarrollo. Una situación que, si se une a la reducción de presupuestos que tradicionalmente se ha dedicado a defensa, contribuye a la ineficiencia (8) del mercado. La actual

tendencia de incrementos presupuestarios en la mayoría de los países puede reforzar las posturas nacionales si no se establecen estrategias en el marco global europeo para favorecer un mercado más coherente con los objetivos globales y más colaborativo tanto desde el punto de vista de capacidades militares como industriales.

El problema al que se enfrenta Europa de cara a la industria de defensa es si se favorece la creación de campeones paneuropeos y en diversos sectores -como plantean Kleczka *et al.*, (2020). Esta línea de actuación política a priori podría beneficiar a países que ya cuentan con ellos tras haber seguido políticas en ese sentido desde hace más de medio siglo. A nivel global se corre el riesgo con esta opción de caer en manos de oligopolios, como se ha mencionado. Otra opción sería favorecer medidas activas de colaboración entre empresas que faciliten el desarrollo tecnológico e industrial sin romper las reglas de la competencia y sin que se produzca una concentración, ni vertical ni horizontal, excesivas.

La realidad es que continuar con un sector que sea una amalgama de capacidades industriales nacionales no parece que responda a las necesidades del futuro. Sin embargo, sea cual sea la solución, en el camino que hay por delante, las posiciones nacionales tendrán todavía mucho peso puesto que existen distintas visiones sobre cuál debe ser la solución para la conformación de una base industrial de defensa europea integrada. En la situación concreta de algunos países que cuentan con capacidades medias, como ocurre en el caso español, existe el riesgo de perder no tanto la capacidad de generar actividad económica e industrial a nivel regional, sino más bien la capacidad de influir estratégicamente en las decisiones a largo plazo y en el marco europeo y la capacidad de diseño de productos tecnológicamente avanzados y competitivos. En definitiva, verse relegados a suministradores de mayor o menor nivel de los grandes campeones, con capacidad de ejercer una influencia relativa. Algo que no es ciencia ficción y en el que en el caso aeronáutico existen ejemplos. Un problema ante el que habrá que posicionarse en los procesos de integración que posiblemente se observen en los próximos años.

CONCLUSIONES

El principal desafío al que se enfrenta la Europa de la Defensa parte de dar respuesta al papel que quiere jugar Europa en el mundo que se nos avecina. Una cuestión que es de carácter político y ante la que la Unión Europea tiene que responder. Evidentemente los estados miembros tendrán que decidir si se continúa avanzando en el camino de ceder soberanía también en defensa o si por el contrario prevalecen las posturas nacionalistas domésticas.

Desde un plano de las capacidades militares, no parece que se trate de un problema de cantidad. El aspecto por mejorar sería el de establecer objetivos

compartidos y realizar una aproximación más integrada a las necesidades operativas para evitar duplicidades. Sin embargo, las importantes limitaciones políticas, estratégicas y militares imponen fuertes restricciones a la consecución de dicho objetivo.

Desde el punto de vista industrial el problema puede ser similar. Se dispone de capacidad tecnológica e industrial y habrá que decidir cuál es el modelo de integración de la industria que mejor responde a los objetivos globales.

La necesidad de contar con una visión global y de dar coherencia a las diferentes políticas comunitarias considerando a la de defensa como la base para mantener y mejorar nuestro modelo de sociedad es un importante reto que tiene España delante para no quedar relegados a una «colonia industrial» de las grandes potencias.

El presente trabajo ha dispuesto de financiación de la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033)

NOTAS

- [1] <http://europa.eu/globalstrategy/en>
- [2] https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- [3] Véase Fonfría (2023) para un profundo debate del concepto y de su evolución y características.
- [4] Conference sur l'avenir de l'Europe. 4 de noviembre de 2020.
- [5] Véase Quesada (2022).
- [6] En el caso particular de Corea del Sur, ya desde los años 70 del siglo pasado viene generando importantes tecnologías desde la Agency for Defence Development, que ha permitido desarrollar una industria competitiva a nivel internacional. Véase Kwon (2023).
- [7] Assemblée National. Rapport d'information sur les stocks de munitions. 15 Fevrier 2023
- [8] Algunos autores como Keupp (2021), plantean la imposibilidad de alcanzar la eficiencia en el mercado de defensa, al estar éste muy intervenido y mostrar un elevado número de imperfecciones de mercado.

REFERENCIAS

- Ballet-Blu, F. y Thieriot, J.L. (2021) «Mission « flash » sur le financement de la base industrielle et technologique de défense», National Defense and Armed Forces Committee, French National Assembly.
- Calcara, A. (2017) «State-defence industry relations in the European context: French and UK interactions with the European Defence Agency». *European Security*, 26(4), 527-551. EUROPEAN UNION.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas. 2016.
- Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092.

Fiott, D. (2015). The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry? *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 542-557.

Fonfría, A. (2023) «La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica». *Información Comercial Española*, 930, 145-155.

Fonfría, A., Calvo, C. y Martí, C. (2023) «Aumento del Presupuesto de Defensa en España. Desarrollo y Perspectivas en el marco de la UE y la OTAN». Fundación Alternativas. Madrid.

Hartley, K. (2023) «European Defence Policy: Prospects and Challenges», *Defence and Peace Economics*, pp. 1-12.

Howorth, J. (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations? *Journal of European Integration*, 40(5), 523-537.

Keupp, M.M. (2021) *Defence Economics. An Institutional Perspective*, Springer, Suecia.

Klecza, M., Buts, C., & Jegers, M. (2020). Towards an 'Airbus of the Land Systems Sector'? Recent Developments and Market Concentration in the European Armoured Vehicle Industry. *Defence and Peace Economics*, 32(8), 1-29.

Köhler-Baumann, Z. (2020) «Building a European Champion. The Case of the European Aeronautic Defence and Space Company» *Ludwig-Maximilians Universität München*.

Kwon, P. B. (2023). «Defender of the Nation, Champion of Science: The Agency for Defense Development as a Nexus for the Technological Transformation of South Korea». *Journal of Korean Studies*. 28 (1), pp. 59-90.

Martill, B., & Dobber, J. (2022). Introduction: Beyond Autonomy. In *Beyond Autonomy*

Rethinking Europe as a Strategic Actor (pp. 4-10). Friedrich Naumann Foundation y LSE Ideas Europe Programme.

Martí, C. (2022) «A European Defence Union: moving forward». Fundación Alternativas. Junio.

Monaghan, S. (2023) «Solving Europe's Defense Dilemma. Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation». *CSIS Briefs*, Marzo, 2023.

Novaky, N. (2020) «The Strategic Compass: Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy.» *European View*, Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies.

Pontijas, J.L. (2022) «Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más? IEEE documento de análisis 42/2022.

Quesada, B. (2022) «La conjura contra Europa». Panorama de los Conflictos 2022. Instituto Española de Estudios Estratégicos, pp.129-174.

Sweeney, S. y Winn, N. (2022) «Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?», *Defence Studies*, 22 (2), pp. 192-210.

UK Parliament (2023) «Aviation procurement: winging it?» House of Commons, Defence Committee. September 2023.