

La política industrial de defensa, civil y espacio de la Comisión Europea: ¡abran paso!

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Tema

La Comisión Europea está aprovechando sus oportunidades y sus instrumentos para convertirse en el actor indispensable de la industria europea de la defensa, y la guerra en Ucrania ha reforzado su papel central en la adaptación de la base tecnológica e industrial europea al nuevo contexto.

Resumen

Hasta el pasado inmediato, la superioridad militar de las fuerzas armadas dependía de sus capacidades, pero su superioridad en el presente y en el futuro depende de las tecnologías, especialmente de las disruptivas. También hasta hace poco, esas tecnologías se desarrollaban dentro de la base tecnológica e industrial de la defensa de cada país, pero ahora se desarrollan más deprisa y a mejor precio en el sector civil. Los ministerios de Defensa confían en sus industrias para modernizar y renovar sus capacidades militares, pero la entrada de la Comisión Europea en el sector de la defensa europea ha roto el monopolio intergubernamental del mercado de la defensa y aquella cuenta con instrumentos poderosos para reorientar la base tecnológica e industrial de la defensa europea desde el objetivo único de obtener capacidades al más ambicioso de preservar la soberanía tecnológica e industrial de la UE en su conjunto, incluido el sector de defensa, civil y espacio.

Este análisis estudia cómo las capacidades militares siguen contando en la lógica industrial de la Comisión, pero más como un instrumento para desarrollar todo el tejido tecnológico e industrial de la UE que cómo un fin en sí mismo. Las capacidades militares cuentan, pero ya no es lo único que cuenta para la Comisión, que está pasando de ser un actor industrial secundario a un actor geopolítico decisivo en el sector.

Análisis

La Comisión no es –todavía– el principal actor de la defensa europea, pero esta recién llegada se ha convertido en el principal agente de la transformación de su base tecnológica e industrial (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) en los últimos años. Su lógica de intervención para alcanzar la autonomía estratégica europea es asimétrica respecto a la de los Estados miembros. Estos pretenden invertir sus presupuestos de defensa para: (1) obtener capacidades militares para sus fuerzas armadas; (2) desarrollar las bases tecnológicas e industriales nacionales; y (3) contribuir de esta manera a una mayor autonomía estratégica de la defensa europea. En sentido inverso, la prioridad para la Comisión es reforzar la autonomía estratégica de la industria y la tecnología europea en su conjunto, y no sólo la de defensa, por lo que invierte

fondos comunes de la UE para potenciar las industrias nacionales a través de sinergias con las de defensa y, finalmente, facilitar la obtención de capacidades militares a sus Estados miembros para reforzar la defensa europea.

La asimetría obedece a que la Comisión no es responsable de la política de defensa de la UE, sino de su política industrial, por lo que su prioridad es la de reforzar y desarrollar la soberanía tecnológica e industrial de la UE, y su intervención en el campo de la defensa es instrumental: colabora con los Estados para que desarrollen la política común de seguridad y defensa que es intergubernamental y, por tanto, de distinta naturaleza de las políticas comunes que gestiona la Comisión. Por su parte, los Estados miembros utilizaron esa diferenciación para limitar el papel de la Comisión en las cuestiones de defensa (alegando el artículo 296 TCE, ahora 346 TFUE) hasta que la crisis económica de 2008 y la consecuente caída de los presupuestos de defensa les obligó a buscar refugio en la Comisión.

Su legitimación como actor de la defensa europea se reforzó entre los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015, aunque la Comisión de Jean-Claude Juncker no consiguió su propósito inicial de ser algo más que un mero dinamizador y regulador de la EBTID, porque el Consejo Europeo reafirmó la naturaleza intergubernamental de la PCSD y descartó cualquier papel en la compra y operación de equipos de defensa.¹

Por su parte, los Estados miembros aprobaron en 2016 la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE que mantuvo la lógica tradicional del sector: se precisaban medios tecnológicos e industriales para adquirir y mantener capacidades de defensa.² La Estrategia añadió el concepto de autonomía estratégica, un concepto que ya se había asociado a las distintas dimensiones política, industrial y operativa de la defensa europea en distintas proporciones, aunque esta vez se asoció a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones autónomas por la UE.³ Precisamente para potenciar su dimensión operativa, los Estados miembros aprobaron la Cooperación Estructurada Permanente en noviembre de 2017.

Para implementar la Estrategia Global, la Comisión elaboró el ambicioso Plan de Acción de la Defensa Europea (*European Defence Action Plan*, EDAP) que incluyó la creación de un Fondo Europeo de Defensa para impulsar la investigación y las capacidades de la EDITB, para lo que, por primera vez, el sector de la defensa se benefició de los fondos comunes, al principio de forma exploratoria en 2017 y luego de forma estructural dentro del Marco Financiero Plurianual a partir de 2020.⁴ La entrada de la Comisión en el sector

¹ Félix Arteaga (2015), "La base industrial y tecnológica de la defensa española ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015", Real Instituto Elcano, junio, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/arteaaga-base-industrial-tecnologica-defensa-espanola-y-europea-ante-consejo-europeo-junio-2015.pdf>.

² Servicio Europeo de Acción Exterior (2016), "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea", noviembre, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

³ Félix Arteaga (2017), "La autonomía estratégica y la defensa europea", ARI nº 76/2017, Real Instituto Elcano, octubre, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-autonomia-estrategica-y-la-defensa-europea/>.

⁴ Comisión Europea (2016), "Plan de Acción de la Defensa Europea", COM (2016) 950, 30/XII/2016.

industrial de la defensa no representó cambios sustanciales para las industrias nacionales porque los procesos de decisión seguían dependiendo de los Estados miembros y porque la Comisión no disponía de la capacidad técnica necesaria para liderar la gestión.

De la autonomía estratégica a la guerra de Ucrania

La Comisión entrante, presidida por Ursula von der Leyen, amplió y profundizó el concepto de autonomía estratégica, llevándolo más allá de su ámbito de defensa para alcanzar todos los espacios de competición geopolítica entre 2019 y 2024.⁵ Tras constatar el progresivo retraso tecnológico e industrial para competir en el nuevo orden geopolítico mundial, la Comisión se propuso reducir el desfase y mejorar la competitividad de todo el tejido tecnológico e industrial de la UE en los mercados globales, incluido el de la defensa, para lo que elaboró una Estrategia Industrial en 2020.⁶ Continuó impulsando los programas puestos en marcha por la Comisión anterior, pero introdujo un cambio cualitativo con la creación de la Dirección General de Defensa, Industria y Espacio (*Directorate-General for Defence Industry and Space*, DEFIS). Si el enfoque geopolítico consiste en integrar todos los instrumentos para que la UE pueda actuar como un actor global, la Comisión permite a DEFIS movilizar todos los recursos industriales, financieros y de investigación de la UE para generar sinergias entre los sectores industriales y tecnológicos de la defensa, civil y espacio.⁷

Para desarrollar estas sinergias, la Comisión presentó un Plan de Acción en febrero de 2021 que tenía en cuenta –pero no incluía– otras iniciativas intergubernamentales como la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*), la reunión anual de coordinación (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD), la cooperación estructurada permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) y el componente civil de la política común de seguridad y defensa (*Civilian CSDP Compact*). El Plan de Acción integraba la estrategia de DEFIS dentro de la política industrial y tecnológica más amplia y comunitaria que la de defensa y en conexión con todas las estrategias sectoriales.⁸ El mismo mes, el Consejo Europeo solicitó una revisión ambiciosa de las diversas iniciativas asociadas a la defensa europea mediante la elaboración de la Brújula Estratégica para marzo de 2022.

La invasión rusa de Ucrania ocurrió mientras la Comisión desarrollaba su Plan de Acción y el Consejo ultimaba la revisión intergubernamental de la Brújula. El 15 de febrero de 2022 la Comisión presentó un programa de actuación diseñado para desarrollar las capacidades de defensa que los Estados miembros deseaban incluir en la Brújula

⁵ Comisión Europea (2020), “Programa de Trabajo de la Comisión”, COM (2020) 37, 29/II/2020.

⁶ Comisión Europea (2020), “Nuevo modelo industrial para Europa”, COM (2020) 102, 10/III/2020.

⁷ Comisión Europea (2020), “Plan de acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial”, COM (2020) 70, 22/II/2021.

⁸ Entre otras estrategias, la industrial, COM(2020)102, 10/III/2020; la digital, “Shaping Europe’s Digital Future”, COM(2020) 67, 19/II/2020; la de la Unión para la Seguridad, COM(2020) 605, 24/VII/2020; ciberseguridad, “The EU’s Cybersecurity strategy for the digital decade”, COM(2020) 18, 16/XII/2020; género, “A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025”, COM/2020/152; renovables, COM(2020) 74, 19/XI/2020; marítima, JOIN(2014) 9, 06/III/2014; y drones, “A Drone Strategy 2.0 for a Smart and Sustainable Unmanned Aircraft Eco-System in Europe”, COM(2022) 652, 29/XI/2022.

Estratégica que iban a aprobar en el Consejo Europeo de 25 de marzo.⁹ Tal y como quedó reflejado luego en el documento, los Estados miembros señalaban los objetivos estratégicos de la defensa europea y la Comisión las políticas necesarias para hacerla posible: financiación, investigación y desarrollo, sinergias civiles-militares, incentivos para cooperación, control de exportaciones, espacio y resiliencia.

Los Estados miembros querían revisar el Objetivo Principal de fuerzas para que la Agencia Europea de la Defensa pudiera actualizar su Plan de Desarrollo de Capacidades. En particular, deseaban paliar las carencias que afectaban al despliegue rápido, como el transporte aéreo estratégico, la comunicación espacial, vigilancia, reconocimiento, ciberdefensa e inteligencia. Para ello, y para disponer del resto de capacidades militares que precisan modernización en todos los ámbitos operativos, los Estados miembros acordaron coordinar sus objetivos de gasto y planeamiento de defensa.

A los instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa, Europa Digital, Horizonte Europa, Programa espacial, Consejo Europeo de Innovación o Conectar Europa, entre otros, el “paquete” de defensa de la Comisión de febrero mencionado anteriormente incluyó novedades que se incorporaron a la Brújula como la de fomentar exenciones fiscales, estandarizar los acuerdos de exportación, proporcionar incentivos (bonus) a las adquisiciones conjuntas o facilitar el acceso a la financiación privada. Lo anterior no descarta que cada Estado miembro tenga sus propios objetivos de capacidades y su propia estrategia industrial, pero en lo relativo a la actuación colectiva de la EDTIB, la iniciativa corresponde a la Comisión. Los Estados miembros siguen respaldando a la Agencia Europea de Defensa como su órgano intergubernamental de coordinación y en la Brújula Estratégica le asignaron algunos cometidos en materia de innovación, observación de tecnologías críticas e investigación, pero esos cometidos se duplicaban con los asignados a la Comisión en la misma Brújula y la Agencia no cuenta con los instrumentos comunitarios que maneja la Comisión/DEFIS, por lo que su papel en la EDTIB complica más que facilita la coordinación entre el Consejo y la Comisión.

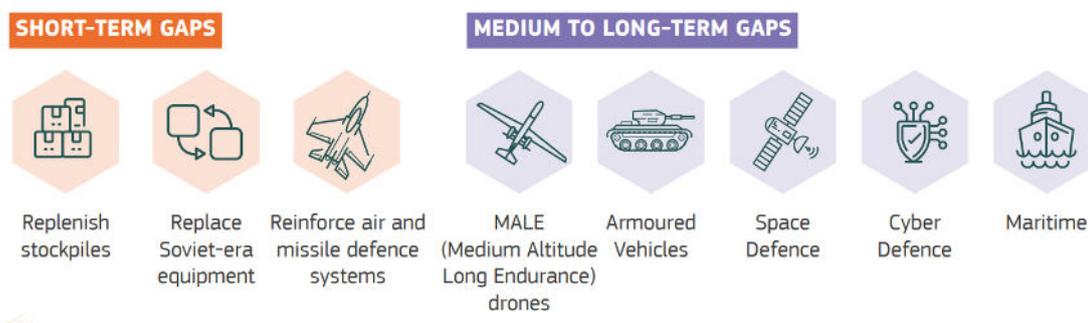
La EDTIB no fue la misma tras la invasión rusa de Ucrania

La invasión rusa desbordó el análisis de riesgos y amenazas elaborado para la Brújula Estratégica en noviembre de 2020 y evidenció la falta de una dimensión de defensa colectiva en ella. La autonomía estratégica se redujo a la capacidad de actuar autónomamente para proporcionar seguridad y defensa a terceros y en la redacción final sólo figura una única alusión a la misma frente a las numerosas alusiones que figuraban en los borradores previos, así como tampoco se menciona la disuasión, mientras que se reafirma a la OTAN como el pilar de la defensa colectiva de los Estados miembros. El desfase entre la situación creada y las respuestas ofrecidas por la Brújula Estratégica llevó al Consejo Europeo de Versalles en marzo a pedir a la Comisión que analizara los déficit de inversión en defensa y proponer cualquier otra iniciativa necesaria para reforzar la EDTIB que considerara necesaria (en colaboración con la Agencia Europea de la Defensa, como no podía ser menos).

⁹ Comisión Europea (2022), “Contribución de la Comisión a la defensa europea”, COM (2022) 60, 15/11/2022.

La invasión y los niveles de consumo de una guerra interestatal evidenciaron la vulnerabilidad de las cadenas de suministro. A su dependencia de materias primas y su falta de reservas estratégicas se añadió su incapacidad para escalar la producción para satisfacer el aumento exponencial y sostenido de la demanda. El apoyo a Ucrania demandaba material de guerra que no se almacenaba en los depósitos militares ni en las estanterías de la industria porque esta funcionaba sobre pedidos y, para adaptarse a ellos, precisa más tiempo de lo que el consumo del frente exige. La Figura 1 muestra la inadecuación de la economía europea de la defensa para adaptarse a la nueva situación, tanto a corto como a más largo plazo.

Figura 1. Desfase de capacidades europeas

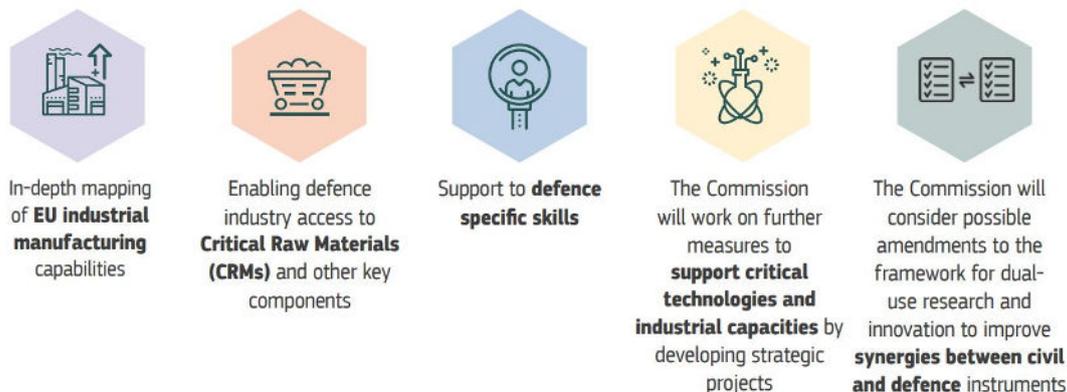


Fuente: Comisión Europea.¹⁰

Para revertir la situación, la Comisión presentó en mayo un nuevo paquete de medidas entre las que se incluían un nuevo fondo de 500 millones de euros para cubrir las necesidades a corto plazo definidas por una *task force* entre la Comisión y los Estados miembros. Para las necesidades a mayor plazo propuso, por un lado, modificar las condiciones para formar consorcios europeos (*European Defence Capability Consortia*, EDDC) del Programa de Inversiones (*European Defence Investment Programme*, EDIP) para que pudieran beneficiarse de exenciones fiscales y acceder a financiación adicional y, por otro, progresar en la planificación de adquisiciones conjuntas (*EU Joint Defence Strategic Programming and Procurement*). En términos prácticos, lo anterior significa que la EDTIB contará con mayores recursos de la Comisión, tanto los ya conocidos del Fondo Europeo de Defensa como los que sean necesarios para reforzar la capacidad industrial y tecnológica europea.

¹⁰ Comisión Europea (2022), Nota de Prensa, 18/V/2022.

Figura 2. Medidas para reforzar la capacidad industrial de defensa



Fuente: Comisión Europea.

La Figura 2 muestra las propuestas de la Comisión para adaptar la EDTIB a la situación estratégica, que incrementan el protagonismo de la Comisión en su orientación estratégica y el de los instrumentos comunitarios en la reestructuración del sector, lo que supone una mayor "comunitarización" de la misma.

Mientras unos Estados apoyan las medidas adoptadas, otros continúan resistiéndose a ellas por diversas razones ideológicas o prácticas. En todo caso, la dinámica creada por la Comisión ha obligado al Consejo a crear un grupo *ad hoc* no permanente dentro del COREPER II para desarrollar la agenda europea de defensa y asistir a los Consejos de Asuntos Exteriores (FAC), donde se reúnen los ministros de Defensa, y al de Competitividad (COMPET), donde se reúnen los de economía, comercio, industria, investigación, innovación y espacio.¹¹

Finalmente, la Comisión ha seguido adelante con nuevos paquetes de medidas, los últimos en noviembre de 2022 con un Plan de Acción sobre movilidad militar y otro sobre Ciberdefensa, lo que revela la ampliación y profundización del protagonismo de la Comisión en la defensa y la seguridad europea.¹²

Conclusiones

La Comisión Europea está consolidando su papel como promotor del sector industrial y tecnológico de la defensa europea (EDTIB) y cuenta con instrumentos suficientes para poner esa función al servicio de los intereses estratégicos y geopolíticos de la UE.

La Comisión ha aprovechado oportunidades como la crisis presupuestaria y la guerra de Ucrania para consolidar su papel en la industria de defensa y pasar de un papel subordinado a los Estados miembros a otro más asertivo. En términos prácticos, y junto

¹¹ Presidencia del Consejo, COREPER, "Doc. 10644/22 de 28 de junio para la creación y mandato de un grupo de trabajo *ad hoc* sobre industria de defensa".

¹² Comisión Europea (2022), "Action plan on military mobility 2.0", JOIN (2022) 48, 10/XI/2022; y "EU Policy on Cyber Defence", JOIN (2022) 49, 10/XI/2022.

a las bases tecnológicas e industriales nacionales (DTIB), cobra fuerza una base tecnológica e industrial europea (EDTIB) con mayor economía de escala y de recursos para proporcionar a la UE la defensa que precisa. Una EDTIB respaldada por un enfoque geopolítico de la Comisión al que la guerra en Ucrania ha abierto una ventana de oportunidad que seguirá abierta en lo que resta de legislatura y, por lo menos, en la siguiente. La Comisión ha reforzado la organización y recursos humanos de su DG DEFIS para facilitar la centralización de la gestión y dispone de variedad de instrumentos para establecer sinergias con los sectores civiles, diluir la separación entre las tecnologías de doble uso y desactivar tabúes asociados a la financiación y exportación de equipos de defensa.

Lo anterior no supone que la Comisión vaya a desplazar a los actores gubernamentales de la gestión de la EDTIB, sino que convivirá con ellos mientras incrementa su influencia en los procesos colectivos de decisión. La convivencia incluye la “bicefalia” de la Comisión con la [Agencia Europea de Defensa](#) que los Estados miembros mantienen mientras sus funcionarios cambian de bando y nuevos funcionarios de carrera ocupan sus despachos en DEFIS. La inercia gubernamental sigue siendo muy importante pero la Comisión dispone de incentivos muy seductores para quienes –países o industrias– quieran integrarse en las cadenas europeas de valor y sumarse a su bando. Tras pedir permiso para entrar en la base tecnológica e industrial de la defensa europea, la Comisión se abre paso con firmeza para hacerse con su gestión y se refuerza para cuando llegue el momento de abrirse paso mediante codazos.