

## ¿Más allá de la estrategia? Estrategia industrial y futuro de la defensa europea

Daniel Fiott | Investigador no residente, Real Instituto Elcano | @DanielFiottX

### Tema

La puesta en práctica de la Estrategia Industrial de Defensa Europea se enfrenta a retos considerables.

### Resumen

El 5 de marzo de 2024, la Unión Europea (UE) hizo pública su primera [Estrategia Industrial de la Defensa Europea](#). Tras la guerra en Ucrania, Europa entiende que invertir en su [base industrial y tecnológica](#) es una vía fundamental para mejorar la defensa europea, tener un papel más preponderante en el reparto transatlántico de la carga y reducir las dependencias en materia de fabricación y tecnología. La Estrategia llega en el momento adecuado y es de agradecer que ponga el énfasis en la preparación para la defensa, pero en la actualidad plantea más cuestiones de las que resuelve. El presente análisis examina la acogida dispensada a la [Estrategia](#) y ahonda en los retos a los que se enfrenta la UE en su intento de impulsar su base industrial de defensa.

### Análisis

Llegó por fin. La primera Estrategia Industrial de Defensa de la Unión Europea vio la luz en marzo de 2024 con la misión de delinear el planteamiento de la Unión para el mercado de la defensa europea en los próximos años.<sup>1</sup> Bebiendo de la primera estrategia de defensa de la UE, la Brújula Estratégica y la Declaración de Versalles de 2022, la Estrategia Industrial de la Defensa Europea examina el entorno geopolítico imperante y sus efectos sobre la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE). En menos páginas que su equivalente estadounidense, la Estrategia Industrial de la Defensa Europea defiende de un modo convincente los motivos por los que los gobiernos deben invertir en el sector de la defensa. A este respecto, pese a que a lo largo de los años ha habido muchos comunicados oficiales sobre la industria de la defensa europea, esta es la primera vez que se pretende (1) hacer balance de la guerra en Ucrania y (2) reorientar el planteamiento de la UE en torno al mercado europeo de defensa para basarlo más en una política industrial que en la liberalización del mercado. En ese sentido, la Estrategia Industrial de la Defensa Europea se hace eco del contenido de muchas estrategias nacionales; de hecho, España ya reconoció en 2023 que “la

<sup>1</sup> Comisión Europea/Alto Representante, “Comunicación conjunta sobre una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con capacidad de respuesta”. Véase: [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/65b11393-62fe-493b-af69-cf0be481b4d3\\_en?filename=JOIN\\_2024\\_10\\_1\\_ES\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/65b11393-62fe-493b-af69-cf0be481b4d3_en?filename=JOIN_2024_10_1_ES_ACT_part1_v2.pdf) (visitado el 24/III/2024).

situación geopolítica actual y la coyuntura derivada de la guerra en Ucrania han puesto de manifiesto la necesidad de contar con capacidad industrial suficiente en el ámbito de la producción de armamento”.<sup>2</sup>

No obstante, las valoraciones de la Estrategia Industrial de la Defensa Europea tienen que ser realistas: por un lado, quienes respaldan las iniciativas de la UE en el ámbito industrial de la defensa deben reconocer que una única estrategia no puede revolucionar el funcionamiento de la BITDE; y, por el otro, quienes se muestran más escépticos sobre la participación de la Unión en este ámbito deben preguntarse por qué los Estados miembros de la UE han ido apoyando cada vez con más intensidad esta función de la Unión desde el lanzamiento de la Estrategia Global de la UE en 2016. De hecho, deben manejarse bien las expectativas sobre la Estrategia Industrial de Defensa Europea y reconocer al mismo tiempo que, en gran medida, la Estrategia constituye un intento valiente de abordar las flaquezas estructurales presentes en la BITDE y plantear soluciones al respecto. Toda valoración seria de la Estrategia Industrial de Defensa Europea debe reconocer que la clave para su aplicación estará, como siempre, en los Estados miembros de la UE, aunque esta observación sea una obviedad. En ese sentido, el presente análisis pretende arrojar luz sobre algunos de los entresijos de la nueva Estrategia, sin dejar de reflexionar sobre los elementos que quedaron fuera de la versión final.

### ¿Un consenso analítico y estratégico?

En numerosos puntos, los analistas centraron mucho más su atención en la publicación de la Estrategia Industrial de Defensa Europea que en cualquier otro documento reciente sobre la BITDE. De hecho, al analizar la mayoría de los artículos e informes escritos por analistas acerca de la Estrategia, se puede constatar un consenso prácticamente unánime en torno a una serie de cuestiones. En primer lugar, de los 14 artículos de grupos de reflexión y estudiosos académicos analizados para el presente análisis, todos ellos afirman que la Estrategia podría resultar difícil de aplicar por la ausencia de financiación e inversión. En particular, hay acuerdo en que el Programa para la Industria de la Defensa Europea (EDIP, por sus siglas en inglés) propuesto por la Estrategia no puede tener grandes repercusiones a corto plazo, ya que está dotado con unos escasos 1.500 millones de euros hasta 2027.<sup>3</sup> Los analistas concuerdan en que esa cifra no bastará para impulsar el cambio fundamental en la preparación para la defensa que se pregona en la Estrategia, ni tendrá un efecto considerable sobre los planes de defensa nacionales.<sup>4</sup> Es más, algunos analistas sostienen que no se aporta claridad sobre los

---

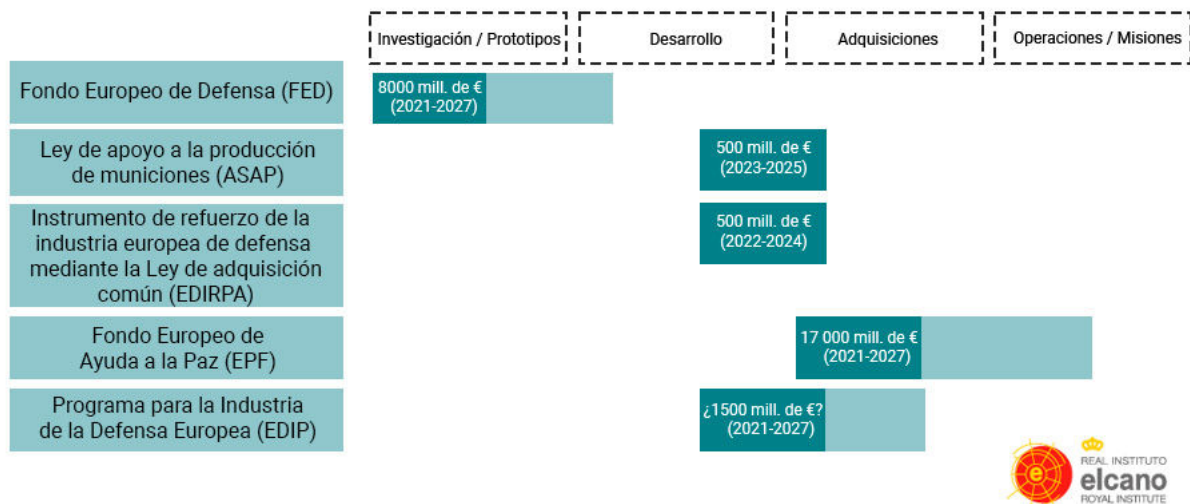
<sup>2</sup> Ministerio de Defensa de España, “Estrategia Industrial de Defensa 2023”, pág. 49. Véase: [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia\\_industrial\\_de\\_defensa\\_2023.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf) (visitado el 14/IV/2024).

<sup>3</sup> Clapp, S. (2024), “EU Defence Industry Programme and Strategy”, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, marzo de 2024. Véase: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760362/EPRS\\_ATA\(2024\)760362\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760362/EPRS_ATA(2024)760362_EN.pdf) (visitado el 20 de marzo de 2024); y Grupo ARES (2024) “What Future European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) Do We Want/Need?”, 07/III/2024. Véase: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/04/ARES-96-Seminar-Report.pdf> (visitado el 15/IV/2024).

<sup>4</sup> Bergmann, M., Droin, M., Martínez, S. y Svendsen, O. (2024), “The European Union Charts its Own Path for European Rearmament”, Comentario del CSIS, 08/III/2024. Véase: [\(cont.\)](#)

recursos con los que contará el EDIP después de 2027<sup>5</sup> y ven con escepticismo que se puedan recaudar 100.000 millones de euros a través de peticiones públicas. En este punto, un artículo en concreto llega a destacar que toda la financiación plasmada en el presupuesto de la UE se compone básicamente de contribuciones nacionales, lo que podría limitar el grado de ambición del EDIP.<sup>6</sup>

**Figura 1. Gasto en defensa de la UE**



Fuente: Real Instituto Elcano, 2024.

En segundo lugar, la mayoría de los artículos analizados también hacen referencia a la cuestión de la gobernanza y a la función de la Comisión Europea.<sup>7</sup> Un punto de acuerdo bastante contundente es que los Estados miembros de la UE siguen encargándose de la política de seguridad y defensa, y no queda claro de qué modo se asigna un papel más esencial a la Comisión en los tratados existentes para la planificación de defensa. A este respecto, un artículo llega a señalar que, sin un cambio en los tratados, resultaría difícil que la UE asumiera un mandato más amplio en el ámbito de la defensa.<sup>8</sup> Una de las consecuencias de esta cuestión es la necesidad de encontrar el mejor modo de

<https://www.csis.org/analysis/european-union-charts-its-own-path-european-rearmament> (visitado el 13/III/2024); y Nones, M., Marrone, A. y Ravazzolo, G. (2024), "Lo Stato del processo di integrazione del mercato europeo della difesa", IAI Osservatorio di Politica internazionale, 18/III/2024. Véase: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/lo-stato-del-processo-integrazione-del-mercato-europeo-della-difesa> (visitado el 27/III/2024).

<sup>5</sup> Besch, S. (2024), "Understanding the EU's New Defense Industrial Strategy", Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 08/III/2024. Véase: <https://carnegieendowment.org/2024/03/08/understanding-eu-s-new-defense-industrial-strategy-pub-91937> (visitado el 14/III/2024); y op. cit. Bergmann, et al. (2024).

<sup>6</sup> Arteaga, F. (2024), "La Estrategia Industrial de Defensa de la UE: señalar la luna, mirar el dedo", Comentario del Real Instituto Elcano, 12/III/2024. Véase: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-estrategia-industrial-de-defensa-de-la-ue-senalar-la-luna-mirar-el-dedo/> (visitado el 14/III/2024).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Ostanina, S. y Tardy, T. (2024), "Turbo-Charging the EU's Defence Industry and Security Posture", Hertie School / Jacques Delors Centre Policy Brief, 17/III/2024. Véase: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/turbo-charging-the-eus-defence-industry-and-security-posture> (visitado el 18/IV/2024).

articular las dimensiones militar e industrial del BITDE<sup>9</sup>, con flecos sueltos que resolver en torno a la función de la Agencia Europea de Defensa (AED) y otros órganos militares de la Unión como el Comité Militar. En muchos artículos se transmite la inquietud por la posibilidad de que el EDIP y la Estrategia se acaben percibiendo como un “acaparamiento de poder” por parte de la Comisión, si bien se trata de una opinión contrarrestada por los artículos que hacen hincapié en que el EDIP no tendrá éxito si los Estados miembros no participan y no lo aplican plenamente.<sup>10</sup>

En este punto sobre gobernanza, los analistas plantearon varias dudas pertinentes como, por ejemplo, si los objetivos específicos descritos en la Estrategia eran alcanzables. De hecho, la Estrategia señala que, para mejorar la demanda sostenida y a largo plazo en la BITDE, los Estados miembros deben “cumplir el objetivo de adquirir conjuntamente como mínimo el 40% de los equipos de defensa de aquí a 2030”.<sup>11</sup> Este objetivo no es del todo nuevo para la UE, puesto que desde 2007 ha habido puntos de referencia no vinculantes en defensa y, en principio, uno de los objetivos era llegar al 35% en los equipos de defensa europeos adquiridos en colaboración, por lo que la Estrategia Industrial de Defensa Europea prevé un incremento del 5% de este punto de referencia para 2030. Cabe recordar que los datos anuales de la AED indican que los Estados miembros no han conseguido en ningún momento llegar a ese umbral del 35%. Por ejemplo, en 2021, los Estados miembros asignaron 7.900 millones de euros a equipos de defensa conjuntos, el nivel más alto registrado por la Agencia, pero faltaron 7.000 millones para llegar al objetivo del 35%.<sup>12</sup> En los datos de 2022, alcanzar la meta del 35% habría supuesto una inversión total conjunta de 17.000 millones de los 48.600 millones destinados por los Estados miembros a nivel nacional a material de defensa; el aumento del objetivo hasta el 40% habría supuesto invertir conjuntamente más de 19.000 millones de euros (véase la Figura 2)<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*, Nones, Marrone y Ravazzolo (2024).

<sup>10</sup> Maslanka, L. (2024), “The Imperative of Cooperation: The European Commission’s Strategy for the Defence Industry”, Centre for Eastern Studies OSW, 18/III/2024. Véase: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-03-18/imperative-cooperation-european-commissions-strategy-defence> (visitado el 23/III/2024).

<sup>11</sup> *Op. cit.* (2024), “European Defence Industrial Strategy”, pág. 10.

<sup>12</sup> Agencia Europea de Defensa (2022), “Defence Data 2020-2021: Key Findings and Analysis”, pág. 15. Véase: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf> (visitado el 14/IV/2024).

<sup>13</sup> Agencia Europea de Defensa (2023), “Defence Data 2022: Key Findings and Analysis”. Véase: <https://eda.europa.eu/publications-and-data/brochures/eda-defence-data-2022> (visitado el 14/IV/2024).

**Figura 2. Inversiones conjuntas europeas en equipos de defensa**



Fuente: Agencia de Defensa Europea; Real Instituto Elcano, 2024.

Muchos analistas albergan dudas sobre la posibilidad de alcanzar este objetivo revitalizado del 40%<sup>14</sup>, entre otras cosas porque los Estados miembros no han llegado a las metas de referencia existentes para la defensa en cuanto a gastos conjuntos e I+D (investigación y desarrollo) en colaboración. Es más, algunos de los artículos ponían el foco en la inercia intrínseca de la Estrategia hacia la política industrial y en una cierta insistencia en el desarrollo y la adquisición de equipos militares en el seno de la UE, aunque un artículo en particular cuestionó cualquier “revolución colbertista” del estilo en la política industrial de defensa porque la Estrategia carece de medidas para imponer su cumplimiento.<sup>15</sup> A este respecto, se señalaba en uno de los artículos que la UE sigue siendo adicta a los equipos estadounidenses por las garantías de seguridad que comportan esas compras.<sup>16</sup> En otro análisis se defendía que la UE no debería enrocarse en un planteamiento de comprar únicamente productos europeos, sino centrarse en impulsar la adquisición del material que sea necesario en la actualidad, con independencia de su origen.<sup>17</sup>

En tercer lugar, la mayoría de los artículos examinaban también la participación de terceros Estados en las iniciativas industriales de defensa de la UE descritas en la Estrategia. Un artículo pedía que se prestase más atención a la aspiración de incluir en gran medida a Ucrania en las iniciativas industriales de defensa de la UE<sup>18</sup>, pero la mayoría de los análisis se preguntaban quiénes podría considerar la UE como socios

<sup>14</sup> *Op. cit.*, Arteaga (2024); Mason, P. (2024), “Europe’s Defence Industrial Strategy: Beyond the Rhetoric”, Social Europe, 15/IV/2024. Véase: <https://www.socialeurope.eu/europes-defence-industrial-strategy-beyond-the-rhetoric> (visitado el 16/IV/2024); y Grand, C. (2024), “Opening Shots: What to Make of the European Defence Industrial Strategy”, ECFR Policy Alert, 07/III/2024. Véase: <https://ecfr.eu/article/opening-shots-what-to-make-of-the-european-defence-industrial-strategy/> (visitado el 10/III/2024).

<sup>15</sup> Faure, S.B.H. y Zurstrassen, D. (2024), “The EU Defence Industrial Strategy: The ‘Colbertist Revolution’ will Have to Wait”, LUHNIP Working Paper Series 1/2024, LUISS Guido Carli. Véase: <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/03/LUHNIP-WP1.24-EU-Defence-Industrial-Strategy-.pdf> (visitado el 15/IV/2024).

<sup>16</sup> *Op. cit.*, Besch (2024).

<sup>17</sup> *Op. cit.*, Maslanka (2024).

<sup>18</sup> *Op. cit.*, Clapp (2024).

cercanos en cuestiones industriales de defensa. Al respecto, varios artículos señalaban que no se hacía mención alguna al Reino Unido<sup>19</sup> ni a socios aún más cercanos de la UE como Japón.<sup>20</sup> Además, algunos de los artículos restantes destacaron que la Estrategia Industrial de Defensa Europea apenas mencionaba muy de pasada la dimensión UE-OTAN, que en opinión de estos analistas representa un elemento fundamental de las adquisiciones, el desarrollo y la estandarización en materia de defensa.<sup>21</sup>

Por último, algunos artículos concretos hacían referencia a otros elementos importantes de la Estrategia Industrial de Defensa Europea, entre ellos el hecho de que las expectativas ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) sigan siendo un obstáculo para dar luz verde a la inversión privada en el sector de la defensa.<sup>22</sup> En ese sentido, otro de los artículos argumentaba que el claro mensaje de la Estrategia sobre la no exclusión del sector de la defensa para las inversiones ASG se había quedado algo corto.<sup>23</sup> Por lo que atañe a las cuestiones normativas, un artículo publicado con posterioridad a la Estrategia afirmaba que hace falta esclarecer el enfoque normativo de la Unión para la industria de defensa.<sup>24</sup> Por supuesto, antes de la publicación de la Estrategia Industrial de la Defensa Europea, un informe sobre políticas hacía la observación de que cualquier Estrategia tendría que lidiar de lleno con las directivas de la UE sobre adquisiciones públicas de defensa y las transferencias intracomunitarias de material de defensa.<sup>25</sup>

### ¿“Producto europeo” o “reducto europeo”?

Como ya se ha mencionado, una de las inquietudes principales que suscitan la Estrategia Industrial de la Defensa Europea y el futuro EDIP es que, directamente, no hay dinero suficiente para garantizar los efectos positivos para la BITDE. En pocas palabras, la acertada insistencia de la Estrategia en mejorar la preparación para la defensa en Europa será difícil de atender si no hay fondos. Es cierto que la Estrategia insta a emplear fuentes novedosas de financiación, como, por ejemplo, los activos rusos congelados, y exige un papel más activo del Banco Europeo de Inversiones (BEI). No obstante, estas nuevas fuentes de ingresos no bastarán para revolucionar los pilares

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, Besch (2024); Sabatino, E. (2024), “EU’s Grand Defence Industrial Plans Risks Fizzling for Lack of Money and Unclear Procedures”, IISS Military Balance Blog, 18/III/2024. Véase: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/03/eus-grand-defence-industrial-plans-risks-fizzling-for-lack-of-money-and-unclear-procedures/> (visitado el 26/III/2024); y Mawdsley, J. (2024), “The EU Defence Industrial Strategy: Solution to or Distraction from Europe’s Rearmament Dilemma?”, UK in a Changing Europe, 09/IV/2024. Véase: <https://ukandeu.ac.uk/the-eu-defence-industrial-strategy-solution-to-or-distraction-from-europes-rearmament-dilemma/> (visitado el 11/IV/2024).

<sup>20</sup> Wolff, G. (2024), “The European Defence Industrial Strategy: Important, but Raising Many Questions”, Bruegel, 19/III/2024. Véase: <https://www.bruegel.org/analysis/european-defence-industrial-strategy-important-raising-many-questions> (visitado el 26/III/2024).

<sup>21</sup> *Op. cit.*, Grand (2024).

<sup>22</sup> *Op. cit.*, Maslanka (2024).

<sup>23</sup> *Op. cit.*, Wolff (2024).

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Fiott, D. (2024), “In Whose Interests? Regulating Europe’s Defence Industry and the Politics of Exemptions”, CSDS Policy Brief, 3/2024, 19/II/2024. Véase: <https://csds.vub.be/publication/in-whose-interests-regulating-europes-defence-industry-and-the-politics-of-exemptions/> (visitado el 20/III/2024).

fundamentales de la BITDE a través de las políticas de la UE. Por ese motivo, se están generando ideas en torno la cuestión de la financiación del EDIP después de 2027 que van desde la necesidad de dedicar a defensa un porcentaje superior del próximo marco financiero plurianual (MFP) a la creación de “bonos de defensa” europeos a través de la emisión de deuda conjunta, como ya se hizo durante la pandemia del COVID-19.

De hecho, cualquier debate sobre la financiación del EDIP es en realidad un debate más estructural sobre cómo se debe ayudar a financiar la defensa desde la UE. No cabe duda de que ese debate puede considerarse la base gestacional de cualquier “Presupuesto de Defensa de la UE” que se elabore en el futuro y al que se hizo mención recientemente en el manifiesto de un partido político importante de cara a las elecciones europeas.<sup>26</sup> En cualquier caso, que la Unión logre contar con un presupuesto de defensa propio depende sobre todo de que los Estados miembros vean un beneficio en la puesta en común de más recursos financieros para la UE. Es de sobra conocido que las contribuciones a las iniciativas de defensa de la UE representan un porcentaje ínfimo de lo que suelen gastar los gobiernos nacionales en defensa. También es un hecho que los gobiernos nacionales, salvo que surjan factores estructurales de peso que los obliguen, se muestran reacios a invertir una parte considerable del gasto nacional de defensa en programas de colaboración de ningún tipo (sean o no de la UE). Cuando los Estados miembros ponen recursos financieros en común, lo hacen en gran medida en el ámbito de los programas de capacitación conjunta fuera del marco de defensa de la UE (o incluso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN).

Por lo tanto, que se agrupen las inversiones de la Unión en materia de defensa bajo el título “presupuesto de defensa” no es más que una cuestión de etiquetas. En cualquier caso, los tratados actuales de la UE hacen difícil concebir un “presupuesto de defensa” de la UE en el sentido literal del término. Un presupuesto de defensa asumiría la plena financiación de la investigación, el desarrollo, la producción y las adquisiciones en ese ámbito, *además de* la formación y el equipamiento para misiones conforme a un programa militar específico para un periodo determinado<sup>27</sup>. De hecho, los dos aspectos políticos clave en torno a los que gira cualquier debate sobre las inversiones de la UE en defensa son *cuál debe ser el volumen* de esas inversiones en defensa en el mediano y largo plazo y *quién se encargaría* de la gestión de esos fondos. No cabe duda de que confiar la gestión de cualquier inversión de la UE en defensa a instituciones supranacionales como la Comisión Europea tiene sus ventajas e inconvenientes. Ahora bien, también plantea riesgos y beneficios mantener el gasto conjunto en defensa bajo control intergubernamental, como quedó claro con el Fondo Europeo de Ayuda a la Paz cuando los gobiernos no se ponían de acuerdo en la letra pequeña sobre dónde desarrollar o adquirir el material.

---

<sup>26</sup> Partido Popular Europeo (2024), “Manifiesto del PPE 2024”. Véase: <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019-ES-1.pdf> (visitado el 13/IV/2024).

<sup>27</sup> Jean-Pierre Maulny fue el primero que puso encima de la mesa la idea de una “Ley Europea de Programación Militar” para estructurar mejor las inversiones de la UE en materia de defensa. Véase: Maulny, J-P. (2020), “No Time Like the Present: Towards a Genuine Defence Industrial Base for the CSDP?”, en Fiott, D. (ed.) *The CSDP in 2020: The EU’s Legacy and Ambition in Security and Defence*, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, pág. 133. Véase: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CSDP%20in%202020\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CSDP%20in%202020_0.pdf) (visitado el 10/IV/2024).

Por lo tanto, no sería sorprendente que se impusiera alguna combinación de formatos intergubernamentales y supranacionales de gobernanza dentro del contexto jurídico actual que se deriva de los tratados. Los argumentos sobre la percepción de un “acaparamiento de poder” por parte de la Comisión Europea son un elemento natural y arraigado de la política industrial de defensa europea. Esos mismos miedos afloraron justo antes de la creación del Fondo Europeo de Defensa (FED). Por ese motivo, habrá que esperar al resultado de las elecciones europeas para valorar por completo la opinión de los gobiernos sobre el papel de la Comisión. En estos momentos, los planes industriales de defensa propuestos se prestan al postureo político y no hay mensaje de campaña más persuasivo que el de unos gobiernos que pretenden poner coto a la influencia de Bruselas (en especial en materia de defensa). Lo cierto es que, campañas políticas aparte, no se sabe qué se acabará desarrollando ni qué caerá en el olvido en el Parlamento y la Comisión resultantes de las elecciones. Por ejemplo, a día de hoy sigue sin estar claro si se fusionarán el FED y el futuro EDIP en un único instrumento financiero. Sería lo lógico, habida cuenta de que se trata de herramientas que abordan por separado cuestiones que deberían tratarse conjuntamente como la investigación, el desarrollo y las adquisiciones en el ámbito de la defensa. Sin embargo, la cuestión es saber si cualquier apuesta por fusionar el FED y el EDIP partiría de la intención de reducir el nivel general de inversión. Los gobiernos escépticos podrían hacer campaña a favor de reducir las metas financieras de los instrumentos industriales de defensa con la idea de poner freno a las aspiraciones de instituciones como la Comisión.

En cualquier caso, las reflexiones en torno a la Estrategia Industrial de Defensa Europea no deberían girar únicamente en torno a la financiación, puesto que son varios los elementos de la Estrategia que merecen ser objeto de una valoración más profunda. Por ejemplo, la Estrategia hace referencia a la necesidad de ir creando de forma paulatina un “Mecanismo Europeo de Ventas Militares” destinado a fomentar la disponibilidad de equipos de la UE “en términos de tiempo y de volumen”.<sup>28</sup> Hoy sería un error ver en esa iniciativa un intento de copiar a pies juntillas el programa estadounidense de “Ventas Militares al Extranjero” (FMS, por sus siglas en inglés), por lo menos tal y como se describe el mecanismo de la UE en la Estrategia y en la reglamentación propuesta para el EDIP. Pese a que la descripción del Mecanismo Europeo de Ventas Militares aparezca en el párrafo siguiente al dedicado al éxito del FMS en la Estrategia, lo que propone la UE no puede considerarse una “herramienta fundamental de la política exterior” como es el caso de la FMS.<sup>29</sup> De hecho, lo que propone la Estrategia no es ni de lejos tan ambicioso como el FMS, puesto que la atención se centra en el desarrollo de una base de datos sobre las existencias de equipos y materiales en la UE y en agilizar los procedimientos de adquisición. Es más, al cotejarlo con la Estructura para un Programa de Armamento Europeo, el Mecanismo propuesto habilitará la racionalización e implantará incentivos financieros como exenciones o bonificaciones del IVA en el futuro EDIP.

Por esa razón, aunque la Estrategia emplee un lenguaje de política industrial de altos vuelos, existen límites diáfanos para las propuestas de la Comisión y para lo que crean

---

<sup>28</sup> *Op. cit.*, (2024), “Estrategia Industrial de Defensa Europea”, pág. 13.

<sup>29</sup> US Defense Security Cooperation Agency, “Foreign Military Sales (FMS)”. Véase: <https://www.dsca.mil/foreign-military-sales-fms> (visitado el 04/IV/2024).



que podrán (o querrán) soportar los Estados miembros. En ese sentido, aparte de los incentivos financieros propuestos, no hay avances reales para configurar una BITDE que produzca equipos de defensa *en Europa para los europeos*, si así es como debe entenderse el planteamiento proteccionista. En consecuencia, muchos de los objetivos fijados en la Estrategia Industrial de Defensa Europea son como zanahorias, sin que se mencionen los palos correspondientes en ningún momento. En vista de las metas y referencias no vinculantes establecidas en la UE bajo los auspicios de la AED y la cooperación estructurada permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), está por ver el grado real de convicción de los Estados miembros respecto a la necesidad de comprometerse con la colaboración conjunta. Quizás la esperanza radique en el hecho de que dar un impulso a las adquisiciones y el desarrollo conjuntos, aunque sea a una escala financiera inferior, ayude a consolidar la memoria muscular de la Unión para este tipo de cooperación. Ahora bien, aunque sea así, se seguirá tardando mucho más en cumplir el objetivo de la preparación para la defensa tal y como figura en la nueva Estrategia.

### Lo que brilla por su ausencia

Aparte de estas y otras cuestiones, la Estrategia Industrial de la Defensa Europea también evitó comprometerse en serio con el problema de las exportaciones de armas. La respuesta fácil aquí es remarcar que, en vista de lo que polariza este tema a los Estados miembros de la UE, se estimó que era mejor no abordarlo de frente; sin embargo, cabría añadir igualmente que no se puede desarrollar una BITDE seria sin llevar a cabo una reflexión sobre las exportaciones. Para ser justos, la Estrategia reconoce que la BITDE ha tenido que “centrarse en las exportaciones para garantizar su viabilidad, lo que da lugar a un riesgo de dependencia excesiva de los pedidos de terceros países. Como consecuencia de ello, responder a los pedidos de los Estados miembros puede ser menos prioritario que cumplir los contratos con terceros países en caso de crisis y escasez asociada”.<sup>30</sup> La Estrategia aboga por preservar el nivel de las exportaciones europeas de defensa, pero aumentando la producción y la oferta internas para satisfacer las necesidades europeas en cuanto a capacidades. Con ese fin, la Comisión ha llegado a proponer financiación adicional del EDIP para los Estados miembros que colaboren en el desarrollo conjunto de regímenes comunes de exportación acordados previamente. Asimismo, la Comisión solicita una mayor racionalización de los regímenes de exportación nacionales.

No obstante, la Estrategia vuelve a obviar que la Comisión Europea sigue viéndose relativamente limitada en el ámbito de las exportaciones de armas, por mucho que hubiese debido tenerse este debate ya hace tiempo. De hecho, una de las cuestiones acuciantes que en cierta manera se soslaya en la Estrategia es el estrecho vínculo entre la demanda interna y las exportaciones. Como señala la Estrategia, los europeos han pretendido satisfacer los altos niveles de demanda interna de defensa con las exportaciones. Aun así, a la hora de revertir esta lógica, lo que no está claro a día de hoy es qué proporción de la demanda interna de la UE deberá reemplazar a las exportaciones de defensa en el futuro. Lo cierto es que la competencia de Estados Unidos (EEUU) y China por la cuota de mercado mundial no hará más que crecer en los

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*, (2024), “Estrategia Industrial de Defensa Europea”, pág. 6.

próximos años y toda una serie de potencias intermedias competirán también con Europa. No es sólo una cuestión de mejorar la competitividad industrial de la defensa europea en el extranjero de cara al futuro, sino también de que los proyectos comunes o conjuntos que intente impulsar la UE en los próximos años compensen las eventuales pérdidas en la cuota mundial de exportaciones. Como base, cualquier proyecto de adquisiciones comunes de la UE necesitará partir de una demanda inicial considerable de los Estados miembros para garantizar la gestión de costes y la sostenibilidad de la fabricación.

Ahora bien, dejando aparte el tema de las exportaciones de armas, la Estrategia puede haber representado una oportunidad perdida de vincular las iniciativas industriales de defensa con las políticas económicas y tecnológicas más amplias de la Unión. Por ejemplo, en la Estrategia se afirma que la BITDE también “contribuye a la seguridad económica de la Unión en general, ya que la BITDE es un motor fundamental de la innovación tecnológica y la resiliencia en todas nuestras sociedades”.<sup>31</sup> Sin embargo, esta afirmación solamente se sostiene de verdad si la Unión vincula sus iniciativas industriales de defensa con otras herramientas e iniciativas geoeconómicas. Por lo tanto, aunque la UE se haya esforzado en el pasado por vincular su política industrial de defensa con iniciativas espaciales y de doble uso, sigue habiendo carencias evidentes en la vinculación con las políticas de otros ámbitos. Por ejemplo, se hace escasa referencia a cómo echar mano de la política comercial de la UE para obtener y aprovechar el acceso a materias primas esenciales para la producción en materia de defensa. Se echa en falta también la vinculación de la defensa con las medidas más generales de la UE en favor de la inteligencia artificial (IA) y las tecnologías emergentes y disruptivas (TED), ámbitos en los que la Comisión ha realizado avances considerables.

## Conclusiones

Para tratarse de la primera Estrategia Industrial de Defensa Europea, los redactores pueden estar satisfechos de haber conseguido publicar una estrategia bien enfocada que enumera con claridad los retos estructurales a los que se enfrenta la BITDE. Antes de su publicación, se contemplaba el riesgo de que la Estrategia no fuese más que un pastiche de distintas iniciativas y comunicaciones de la Comisión que ya estaban bien elaboradas. Sin embargo, lo que se publicó fue un texto sustentado en un propósito político-militar con ideas orientativas para satisfacer la necesidad de desarrollar la BITDE. La Estrategia se muestra especialmente inspirada al vincular estos retos con la necesidad de mejorar la preparación europea para la defensa, lo que en muchos aspectos supone codificar esa mayor seriedad con la que se aborda la política de defensa en la UE. Básicamente, la Estrategia se hace eco del consenso creciente entre los Estados miembros y los socios cercanos (en especial, EEUU) de la UE y la OTAN de que Europa debe subsanar el deterioro de su base industrial y tecnológica de la defensa. Tal y como se plantea en la Estrategia Industrial de Defensa 2023 de España, la inversión en defensa implica “la construcción de la soberanía estratégica, la reducción de dependencias y el diseño de un modelo sostenible de crecimiento e inversión”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, (2024), “Estrategia Industrial de Defensa Europea”, pág. 2.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, (2023), “Estrategia Industrial de Defensa 2023” de España, pág. 10.

Es evidente que las expectativas de implantar una cooperación industrial más estrecha en el ámbito de la defensa de la UE deben ser realistas e incluso los redactores de la Estrategia reconocen que hace falta contar con un nivel sostenido y ambicioso de financiación y compromiso político por parte de los Estados miembros. Asimismo, la Estrategia ha dado el pistoletazo de salida a un proceso más largo que tardará varios años en evolucionar, que no es otro que dilucidar el nivel de financiación que se destinará a la industria de defensa en el próximo presupuesto de la UE después de 2027. El intervalo entre el presente y 2027 será corto y largo a la vez: “corto” porque, después de las elecciones europeas, la atención se dirigirá ya al MFP, pero “largo” porque pueden surgir y surgirán otros acontecimientos geopolíticos de aquí a 2027. En ese sentido, la Estrategia tiene toda la razón al insistir en la preparación para la defensa, aunque la Unión no esté lista todavía para afrontar ese tema desde el punto de vista práctico.