



57/2024

25 de septiembre 2024

Cor. (ET) Juan C. Castilla

El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia**El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia****Resumen:**

Este documento trata sobre el desafío que supone una mayor financiación común para la defensa en la UE, en un contexto macroeconómico y de seguridad exigente. Se elabora sobre el incumplimiento de los compromisos PESCO, acerca de las recientes innovaciones legales y funcionales impulsadas por la Comisión para la defensa. Asimismo, se trata la supervisión multilateral de lo invertido en defensa en la OTAN y en la UE.

Se resalta la complejidad de hacer frente a la guerra en Ucrania y, al mismo tiempo, impulsar la financiación de las inversiones en la industria de defensa europea, contribuyendo a la formación de un mercado único de defensa y el cumplimiento de los compromisos reevaluados de la PESCO.

El artículo analiza la posible respuesta institucional, se plantea la posibilidad de que se esté tratando de añadir un estrato supranacional sobre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se llega a sugerir, como hipótesis de trabajo, que la Comisión llegue a supervisar los planes presupuestarios nacionales relacionados con las inversiones en la industria de defensa conforme a unos criterios de convergencia, para posibilitar el cumplimiento de los objetivos y compromisos adquiridos, vigentes o futuros.

Palabras clave:

Inversión en defensa, planes de ajuste, convergencia, PCSD, intergubernamental, supranacional, industria, PESCO, EDIS, EDIP.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

European folk and investment in defence industry; convergence criteria

Abstract:

This paper addresses the challenge of increased common EU defence funding in a demanding macroeconomic and security context. It delves into the non-fulfilment of PESCO commitments, on the recent legal and functional innovations dealing with defence promoted by the Commission. It also discusses multilateral supervision of defence spending in NATO and the EU.

It highlights the complexity of dealing with the war in Ukraine while at the same time boosting investment funding for the European defence industry, contributing to the formation of a single defence market and the fulfilment of reassessed PESCO commitments.

It analyses possible institutional responses, touching upon the possibility that a supranational layer is sought to be added on top of the Common Security and Defence Policy (CSDP). It suggests, as a working hypothesis, that the Commission could eventually supervise national budgetary plans related to defence industry investments according to convergence criteria, in order to make it possible to meet existing or future objectives and commitments.

Keywords:

Defence investment, adjustment plans, convergence, CSDP, inter-governmental, supranational, industry, PESCO, EDIS, EDIP

Cómo citar este documento:

CASTILLA, Juan C. El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia . Documento de Análisis IEEE 57/2024.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA57_2024_JUACAS_Defensa.p
df](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA57_2024_JUACAS_Defensa.pdf) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho» (Robert Schuman, 1950)¹.

Introducción

Esta *partitura* va de defensa, economía e integración de la Unión Europea.

La competitividad de la industria de defensa en la UE se enfrenta a limitaciones que son similares a las de la industria musical de *folk* europea: cada país produce su música con sus propias empresas, requisitos de voz e instrumentos, principalmente para un público nacional, aunque también se aspira a exportar. En contraste, el *country* estadounidense se vende ampliamente en Norteamérica, pero también en Europa y más allá.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 afectó a la seguridad económica de los ciudadanos europeos, además la guerra está acelerando cambios que podrían ser críticos para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, concretamente en la industria y el mercado interior de defensa. Una industria de defensa tecnológicamente competitiva y capaz de producir armamento en cantidades elevadas constituye un factor de disuasión.

A finales de 2024, se constatan los incumplimientos de los compromisos económicos de la Cooperación Permanente Estructurada (PESCO en inglés) y se plantean nuevos objetivos para la industria y el mercado de defensa de la Unión. Sin duda, invertir en defensa es una carga para los Estados; una inversión para la industria que la apoya. ¿Cuánto es suficiente²? ¿Cómo los Estados miembros pueden converger hasta conseguir un reparto justo de la carga?

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es, en principio, intergubernamental; es decir, definida y controlada estrictamente por los gobiernos estatales. Sin embargo, esta política también está sujeta a la dialéctica intergubernamental *versus* supranacional. «versus» en latín significaba «hacia», posteriormente el lenguaje jurídico inglés acabó imponiendo el «contra»³. La Comisión de la UE está impulsando un camino gradual

¹ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Todos los enlaces del documento están activos en la fecha de publicación de este trabajo.

² GRAY, C. S. *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, 2014 y DAVIS, P. K. *New challenges for defense planning: rethinking how much is enough*. Rand Corporation, Santa Monica CA, Rand, 1994.

³ <https://www.rae.es/dpd/versus>

«hacia» lo supranacional⁴, promoviendo la integración incluso en ámbitos intergubernamentales como la seguridad y la defensa, como estrategia de autoempoderamiento y maximización de la competencia⁵.

La anterior Comisión (2019-2024) ha fomentado el desarrollo de capacidades para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y ha definido objetivos económicos para la industria de defensa y el mercado único, lo que continuará con la agenda estratégica 2024-2029 de la UE⁶.

La financiación de la PCSD es compleja, este documento se centra en el fracaso de la PESCO y el camino que la Comisión está abriendo con la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS en inglés) y su programa de implementación (EDIP en inglés). Se plantea una hipótesis de trabajo para una Comisión que podría insistir en supranacionalizar la parte de la PCSD relacionada con el desarrollo de capacidades de defensa.

Este documento sugiere que la Comisión podría llegar a supervisar los planes presupuestarios nacionales en defensa e industria, conforme a unos criterios de convergencia, para asegurar el cumplimiento de objetivos y compromisos⁷.

¿De dónde venimos?

El 20 de junio de 2023, el Alto Representante Josep Borrell presentó la Estrategia Europea de Seguridad Económica⁸, que menciona a la Brújula Estratégica (2022), en lo concerniente a asegurar los suministros vitales (tierras raras y microchips) para la base tecnológica e industrial de la defensa europea. La reindustrialización de la UE fue un eje clave durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2023.

El 29 de abril de 2024, se renovaron los criterios de control de deuda (no más del 60 % PIB) y déficit presupuestario (no más del 3 % anual) del *Pacto de Estabilidad y*

⁴ HOWORTH, J. «Decision-Making in Security and Defence Policy Towards Supranational Intergovernmentalism?», In *KFG Working Paper Series*, n.º 25. 2011. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836712462770>

⁵ MÜLLER, P., SLOMINSKI, P. y SAGMEISTER, W. «Supranational Self-Empowerment Through Bricolage: The Role of the European Commission in EU Security and Defence», *Journal Common Market Studies*. 2023. <https://doi.org/10.1111/jcms.13564>

⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/4aldqfl2/2024_557_new-strategic-agenda.pdf (Consejo Europeo, 27 junio 2024, Agenda Estratégica 2024-2029).

⁷ CASTILLA, J. C. *From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementarity with NATO* [tesis doctoral]. 2024, pp. 260-261. <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020>

Crecimiento de 1997 mediante el Reglamento 2024/1263⁹. Este se refiere a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la *supervisión presupuestaria multilateral*, y se alude también a la Brújula Estratégica y al desarrollo de capacidades de defensa.

La Brújula Estratégica (2022) subrayaba la necesidad urgente de aumentar y mejorar la inversión en defensa. A la falta de cumplimiento de los compromisos de inversión de los participantes en la PESCO, se suma que los recursos del Fondo Europeo de Defensa (EDF) son insuficientes para las ambiciones de la nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de marzo de 2024, que establece nuevos objetivos para esa parte del mercado. Su implementación exitosa (*Programa para la Industria de Defensa Europea EDIP*)¹⁰ está por verse, siendo su financiación un problema clave.

«Aún no hemos unido fuerzas en la industria de defensa para ayudar a nuestras compañías a integrarse y alcanzar escala. La contratación colaborativa europea significó menos de un quinto del gasto en adquisiciones de equipos de defensa en 2022. Tampoco favorecemos la competitividad de las compañías europeas de defensa. Entre mitad de 2022 y mitad de 2023, el 78 % de la inversión en adquisiciones fue a suministradores no europeos, de lo que el 63 % fue a EE. UU.»¹¹.

Los objetivos de la EDIS se plantean para 2030 y 2035, incluyendo la compra de desarrollos cooperativos, el incremento del volumen del mercado interior de defensa y la adquisición de material europeo. Para 2030, la UE aspira a coordinar la compra de al menos el 40 % de los equipos de defensa, comercializar entre países de la UE al menos el 35 % de los productos de defensa, y que al menos la mitad de lo invertido en contratación pública para productos de defensa se destine a productos europeos, reduciendo así la dependencia del exterior¹². Este último objetivo se pretende aumentar al 60 % en 2035; reduciendo la dependencia de EE. UU.

El Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP) requiere mayor financiación para ser efectivo. En la campaña electoral de 2024, Ursula von Der Layen planteaba dos opciones: los Estados pueden invertir directamente en la industria de defensa o usar

⁹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R1263>

¹⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP), eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150

¹¹ DRAGHI, M. «The future of European competitiveness». [EU competitiveness: Looking ahead - European Commission \(europa.eu\)](https://commission.europa.eu), p. 4.

¹² https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_es

financiación común, que indirectamente también procede de los Estados, utilizando las competencias de la Comisión y lo supranacional. El reciente informe Draghi aboga por la necesaria financiación común¹³.

La Comisión presentó el programa EDIP como una propuesta regulatoria, pendiente de su recorrido legislativo a partir de septiembre u octubre de 2024. Esta propuesta podría enfrentarse a la oposición de gobiernos que busquen preservar su soberanía¹⁴; lo supranacional condiciona la libertad de maniobra nacional.

Actualmente, el programa EDIP cuenta con 1.500 millones de euros de fondos comunitarios para 2025-2027, una cantidad de la que no se puede esperar un impacto significativo a corto plazo, considerando la cantidad agregada invertida por los países de la UE (unos 240.000 millones de euros en 2022 según datos de la EDA)¹⁵. El éxito de la estrategia dependerá, en parte, de los fondos asignados a la industria de defensa en el próximo Marco de Financiación Plurianual (MFF en inglés) 2028-2034.

El Tratado de Lisboa atribuye a la Comisión competencias en política económica, mercado interior e industria, pero no en Exterior de Seguridad Común (PESC) ni en seguridad o defensa (PCSD); no obstante, promueve iniciativas relacionadas con el desarrollo de capacidades e investigación en la industria de defensa, como el Fondo Europeo de Defensa (EDF).

Los incentivos económicos de la UE para el desarrollo colaborativo de capacidades o la adquisición parecen ser menos atractivos que los incentivos políticos de la OTAN¹⁶ o EE. UU. Ni los compromisos PESCO ni otros instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa han logrado la suficiente colaboración europea para desarrollar capacidades significativamente, ni para consolidar un mercado interior de la defensa de la Unión.

La Comisión pretende que los países compren *folk* europeo grabado entre varios Estados miembros, y que entre el 50 % y el 60 % de la música comprada sea europea. La estrategia incide en la programación y adquisición conjunta.

¹³ DRAGHI, M. *Op. cit.*, p. 14.

¹⁴ RAMIREZ, D. *Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea*. IEEE, 2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA13_2024_DAVRAM_Capacidades.pdf

¹⁵ <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>

¹⁶ CASTILLA, J. C. *Op. cit.* 2024, pp. 368-369; 380.

Folk europeo: competencias sobre cómo grabar. Nada de solistas

Desde 2017, la campaña de PESCO no ha sido exitosa. Alemania abogó por la fórmula más inclusiva, a pesar de que el Tratado de Lisboa ofrecía una gran flexibilidad para la iniciativa; la visión germana se impuso a la francesa, más diferenciadora y con mayor ambición¹⁷; se adoptó una fórmula de «café para todos»¹⁸. Sven Biscop señala que hoy la PCSD no funciona; los Estados miembros no ponen el suficiente grano en la máquina de café¹⁹ u optan por la de OTAN.

Los países participantes en PESCO asumieron compromisos, incluyendo el objetivo de la OTAN de invertir el 2 % del PIB en defensa, y otros sobre cómo invertir cuantitativa y cualitativamente. Los compromisos trataban sobre cómo hacer competitivo el *folk europeo*, había que investigar, componer y tocar en grupo, entre varios países, nada de solistas. La UE fomenta consorcios multinacionales de empresas de defensa, y sin desdeñar a pequeñas y medianas empresas.

Tres aspectos destacan de los compromisos PESCO: primero, los porcentajes de inversión en cooperación para investigación, desarrollo y adquisición conjunta de capacidades; segundo, el carácter legalmente vinculante; tercero, qué instituciones gobiernan la PESCO y debieran supervisar el éxito de la iniciativa.

De los veinte compromisos PESCO, cinco son económicamente significativos. El primero se alinea con los postulados de la OTAN sobre el reparto equitativo de la carga (2 % PIB), y los otros cuatro sobre cómo estructurar el gasto o la inversión, según cada organización lo define. En 2022, el gasto agregado en defensa de la UE fue del 1,5 % del PIB, incumpléndose el objetivo del 2 %. Sí se llegó a dedicar al menos un 20 % a la adquisición de equipos principales, pero se incumplen otros tres compromisos: contratación conjunta de equipos, inversión del 2 % del presupuesto de defensa en investigación tecnológica (R&T), y colaboración en investigación hasta un 20 %²⁰.

Dado el carácter legal que el Tratado de Lisboa otorga a la PESCO, cabría esperar que las instituciones de la UE pudieran supervisar y evaluaran el cumplimiento de sus

¹⁷ BLOCKMANS, S. y MACCHIARINI CROSSON, D. *Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence*. 2019. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf

¹⁸ GOSALBO BONO, R. «Quo vadis, coniunctio europae?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, 837-867. 2017, p. 846. [Quo vadis, coniunctio europae? - Dialnet \(unirioja.es\)](https://www.unirioja.es/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/58/837-867-quo-vadis-coniunctio-europae.html)

¹⁹ BISCOP, S. «The Coffee Machine», *Egmont Royal Institute for International Relations*. 2024. [The Coffee Machine - Egmont Institute](https://www.egmontinstitute.com/en/insights/the-coffee-machine)

²⁰ CASTILLA, J. C. *Op. cit.* 2024, p. 230.

compromisos. No es el caso; los Estados los establecen y los supervisan, sin que las instituciones de la UE puedan señalar a quienes los incumplen. La Agencia Europea de Defensa (EDA) gestiona los proyectos de la PESCO propuestos por los países y supervisa el cumplimiento de sus compromisos, en teoría vinculantes; la asiste el Estado Mayor de la UE (EUMS).

La EDA ha venido desempeñando un papel central en el planeamiento de capacidades y coordinación con la industria, pero sus actos no tienen valor jurídico vinculante. La EDA no es una institución de la UE, sino una agencia intergubernamental creada por el Consejo. Su mandato se ha ampliado, en mayo de 2024²¹, para facilitar la contratación conjunta agregando la demanda y para mejorar su capacidad de enlazar lo intergubernamental y lo supranacional; la Agencia puede expresar las posiciones conjuntas de los ministerios de defensa ante las autoridades civiles de la UE que tratan sobre defensa o su industria asociada, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión.

Los ministros de defensa gobiernan la EDA, que está bajo control intergubernamental. La Agencia también lidera la Revisión Coordinada Anual de Defensa (CARD en inglés), que bianualmente informa sobre avances y oportunidades de mejora en la investigación y desarrollo colaborativo de capacidades. La CARD no señala a ningún país por sus incumplimientos, no se promueve la asunción de responsabilidades.

En 2020, la Dirección General de Defensa, Industria y Espacio (DG DEFIS) era una realidad en la orgánica de la Comisión. En 2021, comenzó a operar como gestor principal del Fondo Europeo de Defensa (EDF). La Comisión gobierna el EDF utilizando la base legal del artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) orientado a promover la industria europea en general. El EDF se centra en la investigación cooperativa para el desarrollo de capacidades intentando que mejore el nivel tecnológico y la competitividad de la industria de defensa, lo que también tiene relación —aunque mejorable en coherencia— con los proyectos PESCO.

En 2022, ya se advertía que las políticas comunitarias impulsadas por la Comisión trataban de romper el monopolio intergubernamental sobre el mercado de la defensa²². Los Estados han venido usando profusamente el artículo 346.b del Tratado (TFUE) para

²¹ [EU Defence Ministers approve reinforced mandate for EDA \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/es/defence)

²² ARTEAGA, F. 2022. [La política industrial de defensa, civil y espacio de la Comisión Europea: ¡abran paso! - Real Instituto Elcano](#)

favorecer a sus industrias nacionales en los contratos de adquisiciones, alegando la «protección de los intereses esenciales de su seguridad». Cada vez habrá más capacidades duales de uso civil y militar y, por tanto, será más complejo acudir a este artículo sin «alterar las condiciones de competencia en el mercado interior»; no obstante, los países seguirán acudiendo a él en defensa de sus intereses.

En 2023, ante las urgencias de apoyo a Ucrania, se aprobó rápidamente la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP en inglés). Se innovó combinando, en las bases legales, las competencias sobre el mercado único (art. 114) y sobre la industria (art. 173). Ante las mismas urgencias, también se aprobó la Ley de Adquisición Común (EDIRPA en inglés) basada en el artículo 173; la Comisión anticipaba una futura reglamentación para adquisiciones conjuntas. El artículo 114 es intrínsecamente flexible²³, usarlo en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) supone abrir una puerta nueva para la construcción de la defensa en la UE usando de las competencias sobre el mercado.

Cabe plantearse si esta puerta puede convertirse en un nuevo camino para la PCSD. La presión de la guerra en Ucrania podría estar impulsando un cambio en el modelo de financiación²⁴. La coyuntura se está aprovechando para innovar institucionalmente²⁵ hacia una mayor supranacionalidad que acabe afectando a la naturaleza de la PCSD. Esto podría requerir una reforma del Tratado de Lisboa, promovida por el Parlamento²⁶, aunque otras instituciones lo ven con recelo. Para mejorar la competitividad de la industria europea de defensa, la alternativa es el uso innovador del marco legal actual, tal como apuntaba Mario Draghi: «Se debería acometer un pequeño número de cambios institucionales generales y orientados a objetivos, sin necesidad de cambiar el Tratado»²⁷.

²³ FABBRINI, F. «European Defence Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine», *European Foreign Affairs Review* 29, no. 1. 2024, pp. 67–84.

<https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\EERR\EERR2024004.pdf>

²⁴ GONZÁLEZ ALONSO, L. *La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?* 2024.

https://www.ieee.es/contenido/noticias/2024/06/DIEEEO64_2024_LUIGON_Financiacion.html

²⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N. «La innovación institucional en la Unión Europea y su impacto en la naturaleza de la Unión como actor de seguridad», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 01(1). 2015, pp. 75–100.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6827895>

²⁶ P9_TA (2023)0427. *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.pdf La llamada a una «union defence» en su apartado 22 es acaso demasiado ambiciosa.

²⁷ DRAGHI, M. *Op. cit.*, p. 14.

Hoy la EDA colabora con la Comisión en una *Task Force* conjunta que está creando una voz única²⁸ para interactuar con la industria de defensa y los Estados miembros.

Este dúo promueve la *función de programación y contratación conjunta*, formulada en dos documentos clave. El primero es la comunicación conjunta EDA-Comisión de mayo de 2022 sobre cómo mejorar la inversión de defensa (*Defence Investment Gap Analysis, DIGA*)²⁹; el segundo es la, antes citada, Estrategia Industrial de Defensa Europea de marzo de 2024. La efectividad de esta nueva función dependerá de la coordinación con los consorcios industriales europeos y los países, considerando sus planes nacionales de implementación de capacidades, no solo los relacionados con la PESCO o el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés), sino también sopesando los plazos marcados por la OTAN a los países para los objetivos de capacidades. Esto último sería necesario si verdaderamente se busca la complementariedad UE-OTAN, teniendo en cuenta que los plazos no impongan la obligación de comprar material estadounidense.

El desarrollo de los proyectos PESCO (control intergubernamental) no ha cumplido con la ambición que marcaban los compromisos asumidos e instituciones supranacionales como la Comisión no supervisan ni evalúan estos compromisos. Sin embargo, los Estados miembros que son aliados (23) permiten que, en la OTAN, el *International Staff* y el Comité de Política de Defensa y Planeamiento (*DPDC en inglés*) asistan al Consejo Atlántico en la supervisión y evaluación de los compromisos de cada aliado en el marco del Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (*NDPP en inglés*), incluyendo detalles de los planes de implementación nacionales y la financiación programada de proyectos de capacidades concretos. Esta intensidad política que existe en la Alianza, que particulariza el caso de cada país, no existe en la Unión; ni siquiera en la Revisión Coordinada Anual de Defensa . ¿Es deseable? ¿Es factible? Son preguntas abiertas al debate.

En lo institucional, la prudencia marca el cambio gradual. Las instituciones adoptan una aproximación blanda y constructiva respecto a los incumplimientos. En la UE, el proceso es largo antes de lanzar un procedimiento de infracción e imponer sanciones acordes con las competencias, por ejemplo, ante incumplimientos de los Estados de los criterios de estabilidad y crecimiento económico. En la Política Exterior y de Seguridad Común

²⁸ BARBÉ, E. *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Tecnos, 2012.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022JC0024>

(PESC) y concretamente en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tan solo sería posible un señalamiento político. Las notas orientativas, que produce la Comisión, sobre cómo implantar las directivas también importan aunque sean jurídicamente no vinculantes³⁰. La Comisión puede ser más estricta en lo relacionado con el mercado único interior y la política industrial, como lo fue en 2018 ante incumplimientos de la Directiva 2009/81/EC de adquisiciones de material de defensa³¹. El artículo 173.2 (TFUE) establece la competencia de la Comisión para preparar «los elementos necesarios para el control y la evaluación»³² periódica de objetivos en política industrial. Expertos en derecho internacional público³³ señalan que, en casos de imprevisión inicial en el Tratado, hay cierta flexibilidad para interpretar el ámbito competencial de la Comisión (art. 352.1 del TFUE). Esta flexibilidad, en teoría, no afecta a las atribuciones en PESC (art. 40.2) y requiere la aprobación previa del Parlamento y la unanimidad en el Consejo.

La Comisión es conocida por su habilidad en la «comitología»³⁴ de la UE, marcando la agenda, los objetivos y el mejor camino para conseguirlos³⁵; lo que en principio parece admisible dentro de sus competencias. Cabe plantearse si los países permitirán a la Comisión, usando sus competencias en industria de defensa y mercado interior, marcar la agenda temporal para el desarrollo de las capacidades que son necesarias para la OTAN, para la UE y para los países; todos tienen voz en definir para cuándo se necesitan.

³⁰ STRIKWERDA, J. «Unexpected compliance? The implementation of the Defence and Security Procurement Directive», *Journal of European Integration*, 40(7). 2018, pp. 889–904. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1482288>

³¹ El art. 258 TFUE se refiere a la posibilidad de que la Comisión elabore un dictamen cuando un Estado miembro no cumple con las «obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados»; es el llamado «procedimiento de infracción» que ya se usó en el pasado por incumplimientos de la Directiva de 2009/81/EC sobre adquisiciones de defensa contra cinco países (Italia, Polonia, Portugal, Dinamarca y Países Bajos). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_357

³² Art. 173.2 «Los Estados miembros se consultarán mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo».

³³ IGLESIAS VELASCO A. J. y RICART, R. «El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea», *Revista del IEEE*, número 16. 2020, pp. 157-220. <https://revista.ieee.es/article/view/2061> El artículo 352 del TFUE contempla aquellos casos en los que «los Tratados de la UE no hacen especial mención sobre los poderes de actuación necesarios a tal efecto, pero que son necesarios para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión». A pesar de las restricciones del art. 352.1 (referidas al párrafo segundo del artículo 40), tal como señalan (p. 186) «es decir, para cubrir una imprevisión competencial».

³⁴ BLOM-HANSEN, J. «The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission», *Journal of European Public Policy*. Routledge, 15(2), 2008, pp. 208–226. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760701817716>

³⁵ Proponiendo la Comisión el mejor camino entre los actos delegados (arts. 290.1 y 291.1 y 2 del TFUE) y los de ejecución (art. 41 TFUE).

La corta continuidad histórica institucional de la PCSD establece su carácter intergubernamental, creando un camino de dependencia de lo nacional, una inercia difícil de superar³⁶ que solo podría verse alterada en una coyuntura crítica³⁷. ¿Se está ante ese tipo de tesitura? La práctica (constructivista) de la innovación institucional aconseja prestar atención a las sinergias entre la Comisión y el Consejo en diversos ámbitos e instrumentos económicos. En el Consejo pesan especialmente Alemania y Francia.

Alemania tiene una ventaja competitiva general respecto a Francia en el sector comercial e industrial en sentido amplio; Francia aventaja en el sector defensa. Algunos señalan que Berlín podría favorecer una integración supranacional tendente a configurar un mercado único de defensa europeo que podría beneficiarle a largo plazo. Paris trataría de conservar el control intergubernamental sobre un sector en el que aún hoy domina³⁸.

La Comisión, en ausencia de competencias normativas para proponer reglamentos o directivas directamente relacionados con la PCSD, puede encontrar «puentes» o «pasarelas»³⁹ funcionales u orgánicas para impulsar acciones y posiciones comunes, buscando un cambio institucional progresivo en una política inicialmente intergubernamental.

Desde 2009, la Comisión regula el mercado interior de la defensa⁴⁰. Desde 2021, se ha involucrado más en la industria de defensa y el mercado interior, contribuyendo paso a paso al «supranacionalismo intergubernamental», tendencia ya señalada por Jolyon Howorth⁴¹ en 2011. Puede que sea pronto para hablar de competencias de la Comisión en la supervisión y evaluación de compromisos presupuestarios en defensa, PESCO u otros. ¿O no? Se acaba de nombrar un Comisario de defensa y espacio.

Otro interrogante es cómo hacer que los compromisos vinculen realmente y los Estados miembros respondan coherentemente. La PESCO será revisada estratégicamente en 2025; algunos expertos sugieren que podría ser la última oportunidad para esta

³⁶ Ver p. 937 en HALL, P. A. y TAYLOR, R. «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, XLIV. 1996. pp. 936–957 y MAHONEY, J., y THELEN, K. «A Theory of Gradual Institutional Change», In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

³⁷ RENEDO, A. «El largo camino hacia la defensa común», *Política Exterior*, mayo/junio n.º 207. 2022, pp.1–37. y 114-115.

³⁸ CÁLCARA, A. y SIMÓN, L. «Face to face: France, Germany and the future of the European defence industry», *Journal of European Public Policy*. Routledge, 2024. <https://csds.vub.be/publication/face-to-face-france-germany-and-the-future-of-the-european-defence-industry/>

³⁹ Véanse pp. 165 y 166 en IGLESIAS VELASCO, A. y RICART, J. *Op. cit.* 2020.

⁴⁰ Directiva 2009/43/EC y Directiva 2009/81/EC.

⁴¹ HOWORTH, J. *Op. cit.* 2011.

iniciativa⁴². El modelo PESCO para el desarrollo colaborativo de capacidades podría estar en crisis y tampoco ha madurado un proceso único de planeamiento de defensa en la Unión⁴³. ¿Está la crisis de la PESCO en la agenda de la Comisión y del Consejo? La formulación de nuevos objetivos para el mercado único en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) podría ser parte de la respuesta institucional a los retos de seguridad actuales. Tales objetivos, ¿darán lugar a nuevos compromisos realmente vinculantes?

Para la UE, el reto es parar la guerra en Ucrania —algo que no parece depender de su voluntad— y mientras existan amenazas para su integridad, incrementar la financiación para la industria de defensa ayudando a conformar el mercado único de defensa, de forma factible con el cumplimiento de los compromisos reevaluados de la PESCO.

Respuesta institucional; la nueva estrategia para el mercado discográfico

¿Cómo afrontar el reto? Desde el institucionalismo, distintos mecanismos operan en estos cambios graduales. La «estratificación» añade reglas a las existentes; la «deriva» implica que reglas preexistentes tengan un impacto diferente debido a cambios en el entorno⁴⁴.

Si la respuesta institucional fuera en la dirección de incrementar el rol y los instrumentos en manos de la Comisión, supondría añadir un *estrato* supranacional sobre aspectos de la Política Común de Seguridad y Defensa, impulsando gradualmente el cumplimiento de los compromisos de la PESCO⁴⁵ junto a los nuevos objetivos de la Estrategia para la Industria de Defensa Europea y su mercado.

⁴² BISCOP, S y CÓZAR, B (2024). *PESCO: the last chance*. Egmont Policy Brief 341 (April). https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2024/04/SBiscop_BCozarMurillo-Policy_Brief_341.pdf?type=pdf

⁴³ CASTILLA, J.C. (2024) Op. cit.

⁴⁴ Desplazamiento, estratificación, deriva y conversión según SCHRAMM, L y TERRANOVA, C (2024), Op. cit., p.4.

⁴⁵ «Eso sí, son esos participantes quienes adoptan las decisiones sobre la PESCO en el Consejo», véase p. 193 en IGLESIAS VELASCO y RICART (2020), Op. cit.

Problemas sentidos	Inclusión en la Agenda	Respuesta institucional	Posibles resultados buscados
Guerra Ucrania y urgencias para la industria defensa europea.	Consejo de la UE y Comisión combinan asuntos en la agenda.	ASAP, EDIRPA.	Solventar necesidades de guerra a corto plazo, y siembra inicial de nuevas funciones y procedimientos a medio y largo plazo.
Mercado interior de Defensa sin consolidar. Incumplimientos PESCO.		Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) y Programa (EDIP). Programación y adquisición conjunta (EDA+ Comisión).	«Estrato adicional» Comisión: posible revisión presupuestos nacionales de defensa y/o planes de convergencia, para impulsar el cumplimiento de los objetivos, acorde con unos «Criterios de convergencia para inversión en industria de defensa».
Necesidad vuelta a parámetros económicos de estabilidad y crecimiento.		Reglamento (UE) 2024/1263 (29ABR24). Comisión: revisión planes fiscales estructurales a medio plazo. Menciones a la Brújula Estratégica.	

Tabla 1. Mecanismo de respuesta institucional.

Elaboración propia. Uso adaptado del mecanismo de Schramm y Terranova (2024)⁴⁶.

Lo anterior, plantea al menos dos interrogantes adicionales. Primero, hay que dilucidar qué es más relevante, si cumplir con los compromisos PESCO o alcanzar los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS). Hay que revisar los primeros, y si los países aceptan que es factible alcanzar los de la estrategia, habrá que reformular los compromisos.

⁴⁶ SCHRAMM, L and TERRANOVA, C. (2024). "From NGEU to REPowerEU: policy steering and budgetary innovation in the EU", *Journal of European Integration*, 46:6, 943-961, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2024.2353791>

En segundo lugar, hay que saber si los países podrán incrementar sus inversiones en defensa. En 2016, algunos recordaban la idea olvidada de una «Eurozona de la Defensa» que hubiera necesitado de unos criterios económicos de convergencia, que la PESCO podía recuperar⁴⁷. El desarrollo posterior de la PESCO no consiguió esa convergencia.

La necesidad de invertir más y mejor en defensa, se produce coincidiendo con que desde Bruselas se exige la vuelta al control de la deuda y del déficit de todos los Estados miembros, y así retornar a la senda de estabilidad y crecimiento; lo que permitirá la previsibilidad presupuestaria, que interesa al planeamiento de defensa y a la industria. El crecimiento económico puede posibilitar invertir más en defensa, es el cumplimiento de criterios de convergencia lo que encarna un justo reparto de la carga entre los Estados miembros.

Para aquellos países que no cumplan con los criterios de deuda y déficit, se establece un período de ajuste de cuatro años, con la posibilidad de extenderlo hasta tres años adicionales. Además, se requiere que los países presenten planes fiscales a medio plazo, que serán supervisados por la Comisión mediante un procedimiento multilateral aún por definir. El objetivo del reglamento es coordinar de manera efectiva las políticas económicas de los Estados miembros para lograr crecimiento, integración y empleo sostenible, según el antes citado Reglamento 2024/1263 (29/04/2024).

La Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) también busca la integración y el fomento del empleo. Sin embargo, surge la pregunta de si es posible lograr una coordinación eficaz de las inversiones de los Estados miembros en la industria de defensa europea, para alcanzar los objetivos marcados para el mercado único de la defensa. El crecimiento económico⁴⁸ puede facilitar que los países que no alcanzan el 2 % del PIB en sus presupuestos de defensa lo hagan.

En 2018, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN aprobó la Resolución 447 «Reparto de la carga: Nuevos compromisos en una nueva era»⁴⁹, que instaba a los países a presentar planes nacionales creíbles para lograr la inversión necesaria en defensa, permitiendo que toda la Alianza afrontara los desafíos de seguridad actuales y futuros. La Alianza

⁴⁷ MAURO, F. y THOMA, K. *The future of EU defence research*. Report. Brussels, Directorate-General for External Policies Policy Department (SEDE) EP. 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)

⁴⁸ DORN, *et al.* *Op. cit.* 2024.

⁴⁹ [https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2018-11/RESOLUTION% 20447% 20-% 20BURDEN% 20SHARING% 20NEW% 20COMMITMENTS% 20IN% 20A% 20NEW% 20ERA.pdf](https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2018-11/RESOLUTION%20447%20-%20BURDEN%20SHARING%20NEW%20COMMITMENTS%20IN%20A%20NEW%20ERA.pdf)

haría seguimiento del desarrollo de los planes, que habían de ser firmados por una autoridad política destacada, presidentes o ministros. La resolución también daba la bienvenida a la PESCO y al EDF. La Alianza exigió tales planes a aquellos países que no cumplían con el 2 % del PIB en defensa.

Algunos Estados miembros tendrán dificultades para materializar un incremento en el presupuesto de defensa conforme con los compromisos políticos anunciados⁵⁰. Caben básicamente tres formas de alcanzar el 2 % del PIB: 1) incremento abrupto hasta aumentar el presupuesto de manera inmediata; 2) una aproximación gradual combinando un aumento de presupuesto y de deuda pública en un período de transición, en el que se pague deuda en la segunda mitad del periodo; 3) llegar al objetivo acumulando deuda y solo pagando los intereses generados. La primera opción sería impopular entre ciertos votantes en Europa, mientras que la tercera afecta a futuras generaciones y a países que superan el objetivo de deuda pública del 60 % del PIB, como Eslovenia, Bélgica, España e Italia⁵¹.

Parece haber una contradicción entre la estabilidad presupuestaria requerida por la senda de crecimiento y el aumento de inversión que se requiere para cumplir con los objetivos ambicionados para la industria y mercado de defensa europeos. No faltan quienes ya solicitan medidas de flexibilidad⁵². En 2023, la deuda italiana alcanzaba el 137 % del PIB⁵³. Se plantea considerar el exceso de deuda causado por inversiones en defensa como una excepción temporal, incluyendo las consideraciones necesarias en el plan de ajuste fiscal presentado a la Comisión. Este razonamiento podría aplicarse también a países como España, con una deuda pública cercana al 108 % del PIB⁵⁴. En 2016, el Plan de Acción Europeo de Defensa ya abogaba por la flexibilidad en los criterios de estabilidad y crecimiento, especialmente para inversiones y deudas relacionadas con el desarrollo colaborativo de capacidades militares.

Ahora, el Reglamento 2024/1263, en su consideración quinta, alude a la misma flexibilidad para facilitar lo concerniente a la seguridad y la defensa. La consideración

⁵⁰ FONFRÍA, A. y CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL. «El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?», *Real Instituto Elcano*. 2024, p. 2. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-futuro-de-la-financiacion-de-defensa-una-odisea-politica/>

⁵¹ DORN, *et al.* «European Defence Spending in 2024 and Beyond: How to Provide Security in an Economically Challenging Environment», *Econpol Policy Report*, 45, Vol 8. 2024.

https://www.econpol.eu/publications/policy_report_45/european-defence-spending-in-2024-and-beyond

⁵² DORN, *et al.* *Op. cit.*, p. 14.

⁵³ <https://datosmacro.expansion.com/deuda>

⁵⁴ <https://datosmacro.expansion.com/deuda>

décima, referida a los planes nacionales de ajuste («plan fiscal estructural nacional a medio plazo»), incide en atender a las «prioridades comunes de la Unión», entre estas, las de «desarrollo de capacidades de defensa, cuando proceda, incluida la Brújula, u otros actos subsiguientes de la Unión». Estos últimos actos podrían referirse a las acciones, posiciones comunes, reglamentos o directivas que puedan resultar de la propuesta de programa EDIP.

Con todo lo anterior, y parafraseando la citada resolución de la Asamblea Parlamentaria de OTAN, cabría plantearse si *la Comisión* podría supervisar unos planes nacionales creíbles en los que se describan las medidas que adoptarán los Estados miembros para lograr el tipo y la cuantía de la inversión en *industria de defensa* necesaria para que *la UE* haga frente a los retos de seguridad a los que se enfrenta la *Unión* hoy y en el futuro. Una posibilidad sería atribuir la responsabilidad de la supervisión a la Comisión asistida por la EDA. De adoptarse algo similar, se avanzaría en la complementariedad UE-OTAN, siempre y cuando, los que desde EE. UU. abogan por una OTAN más europea o por una Europa postamericana acepten que los Estados miembros no sigan adquiriendo preferentemente su material.

«It`s not just the economy, stupid»⁵⁵, esto también va de integración, aplicada a la Política Común de Seguridad y Defensa. Los que promueven la integración de la UE en defensa (constructivistas, neofuncionalistas) y aquellos que la toleran (liberal intergubernamentalistas) aplican una racionalidad económica. Se usan los incentivos (exenciones fiscales y financiación común) para promocionar la integración de la industria de defensa europea, que las industrias influyan en sus gobiernos para poder beneficiarse, y así constituir un mercado interior europeo de la defensa.

Conclusiones

El rol de la Comisión en asuntos de defensa es reciente y creciente. La gobernanza de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) está derivando hacia la fusión entre lo nacional o intergubernamental y lo supranacional, añadiendo un estrato más a tal política en lo concerniente al desarrollo de capacidades militares, impulsando objetivos y reglas que afectan a la industria de defensa y a su mercado asociado.

⁵⁵ FIOTT, D. *Strategic Investment Making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy*. 2019, p. 32. [Strategic investment: making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy | European Union Institute for Security Studies \(europa.eu\)](https://www.euiass.eu/strategic-investment-making-geopolitical-sense-of-the-eu-s-defence-industrial-policy/)

A los incumplimientos en los compromisos, previamente establecidos por los Estados miembros, en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), se une la definición de nuevos objetivos en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS), establecidos por la Comisión; objetivos para el mercado interior de la defensa. Ante esta situación, se requiere una redefinición de las responsabilidades nacionales y de los objetivos de la Unión.

La fusión de los objetivos estratégicos de la EDIS con la revisión de los compromisos PESCO en 2025 podría dar lugar al establecimiento de unos *criterios de convergencia para la inversión en la industria de defensa*. Estos criterios habrían de acordarse por los Estados miembros y su cumplimiento debería garantizarse mediante los presupuestos nacionales destinados a defensa e industria. Para lograrlo, se necesitaría un acuerdo unánime en el Consejo, reforzando el carácter vinculante de tales criterios.

La Comisión podría impulsar una propuesta normativa bajo su competencia en asuntos de industria de defensa y mercado, para establecer un procedimiento de supervisión multilateral, que asegurara que los presupuestos nacionales estén alineados con los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea y los planes nacionales de convergencia fiscal a medio plazo. Los artículos 114, 173, y la cláusula general del artículo 352.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) podrían servir como base legal para esta medida.

La cooperación entre la Comisión y el Consejo podría favorecer esta iniciativa. Sin embargo, su implementación requeriría la aprobación previa del Parlamento Europeo y, probablemente, la unanimidad del Consejo Europeo. La confluencia de posiciones entre países como Alemania y Francia podría ser inicialmente difícil, pero no imposible.

Ese nuevo rol de la Comisión sería un paso más en la deriva hacia lo supranacional en lo relacionado con la defensa. Supondría un nuevo estrato a superponer a una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que seguiría siendo principalmente intergubernamental en cuanto al control de decisiones sobre las operaciones militares de la UE, y más supranacional en cuanto al desarrollo de capacidades militares y los instrumentos presupuestarios comunes.

La racionalidad asociada a incentivos económicos para promocionar la industria y el mercado interior europeo de la defensa es coherente con la visión de aquellos que abogan por una mayor integración en el ámbito de la PCSD. La supervisión de los

criterios de convergencia para la inversión en la industria de defensa podría ser parte de ese proceso integrador. No obstante, este analista no acierta a valorar como sonaría esta música entre los distintos Estados miembros.

*Cor. (ET) Juan C. Castilla**
Doctor en Seguridad Internacional
[@jccastillaba](#)