

Critical Juncture in the EU Defence: Institutional Innovations, Market Integration and Governance Challenges

Abstract:

This paper examines the accelerated institutional innovation of the European Union in security and defence following Russia's invasion of Ukraine and the growing transatlantic uncertainty with the new Trump presidency. It analyses how the EU has made use of the flexibility of the Lisbon Treaty to introduce new instruments, without formal changes to the Treaty, employing a 'layered' approach to address urgent shortfalls in defence capabilities and industry by using policies distinct from the Common Security and Defence Policy. The study highlights the changes aimed at moving from fragmented national policies towards more integrated ones, to enhance the competitiveness of the European Defence Technological and Industrial Base, with increased joint procurement and cross-border cooperation. Governance remains a matter of debate, as Member States must balance national sovereignty with a possible trend towards greater coordination and oversight at Union level. The realignment of cohesion and research policies represents a 'conversion' towards defence objectives, redirecting efforts related to dual-use technologies. The document concludes by identifying avenues for future research, such as the effectiveness of hybrid governance, the potential maturity of Member States to accept greater multilateral oversight, and the future of EU-NATO coordination.

Keywords:

Institutional Innovation, Defence Market Integration, Governance Challenges, Dual-Use Technologies.

Cómo citar este documento:

CASTILLA, Juan C. *Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovaciones institucionales, integración de mercado y desafíos de gobernanza*. Documento de Análisis IEEE 47/2025. [enlace](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

El actual panorama geopolítico está marcado por una rápida disrupción, lo que supone un desafío significativo para las organizaciones internacionales que buscan adaptarse. Responder al ritmo necesario dificulta el mantenimiento de la coherencia estratégica. Desde la invasión rusa de Ucrania en 2022, la Unión Europea (UE) ha estado navegando por un entorno que ha activado la innovación institucional en materia de seguridad y defensa. El proceso se intensificó ante la perspectiva de la nueva presidencia de Trump, confirmada el pasado mes de noviembre. La urgencia por responder coherentemente al entorno se ha incrementado durante la primera mitad de 2025, en vísperas de la cumbre de la OTAN en La Haya, en junio.

Una «coyuntura crítica»¹ se produce en un periodo temporal limitado, durante el cual fuerzas internas o externas desestabilizan los equilibrios existentes, lo que abre la posibilidad de puertas a nuevas trayectorias. En organizaciones internacionales establecidas por tratados, como la UE, esto obliga a reconsiderar la efectividad de sus políticas, sus modos de implementación y los mecanismos empleados²; incluso a reevaluar los objetivos estratégicos que sustentan dichas políticas.

Cuanto más tiempo una organización sigue una trayectoria determinada, más difícil resulta cambiar a otra, incluso si surgen opciones mejores. La «dependencia de la trayectoria» establece una inercia institucional³, que a veces se refuerza mediante mecanismos de retroalimentación positiva. En este sentido, es discutible que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) haya tenido éxito en lo relativo al desarrollo de capacidades de defensa⁴. Complementar el Proceso de Planeamiento de la Defensa de la OTAN (NDPP) va mucho más allá de la concepción inicial de la PCSD⁵.

«Hacia una respuesta europea. [...] Para gestionar estas transformaciones, el informe propone una nueva estrategia industrial para Europa. [...] Para empezar, deberían realizarse

¹ CAPOCCIA, G., & KELEMEN, R. D. (2007). «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.» *World Politics*, 59(3), 341–369.

² PIERSON, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

³ PIERSON, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

⁴ CASTILLA, Juan C. (2022). «Little Red Riding Hood asks about defence planning. Some answers and the NATO case.» *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, (19), 1–26. <https://revista.ieee.es/article/view/4021/4893>

⁵ CASTILLA, Juan C. (2024). *From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementary with NATO*. (UNED PhD Thesis) <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

Todos los enlaces están activos en el momento de la publicación de este documento.

un pequeño número de cambios institucionales generales y específicos, sin necesidad de modificar los Tratados» (Draghi, *El futuro de la competitividad europea*, 2024, pp. 13-14)⁶.

La UE se enfrenta a importantes desafíos para alinear sus políticas de seguridad y defensa con objetivos como la autonomía estratégica abierta. El *Libro Blanco Conjunto para la Preparación de la Defensa Europea 2030* (en adelante, Libro Blanco) establece metas ambiciosas, incluyendo el aumento del gasto en defensa, la mejora de la preparación industrial y la reducción de la dependencia de proveedores externos.

Este documento analiza las recientes iniciativas de la UE relacionadas con la seguridad y la defensa —en sentido amplio—, con énfasis en lo concerniente al planeamiento y desarrollo de capacidades de defensa en relación con la industria. Estas respuestas —innovando dentro del marco del Tratado de Lisboa— incorporan políticas que van más allá de la PCSD y se integran en un conjunto más amplio de herramientas para responder a los desafíos.

Estos incluyen la necesidad de establecer un mercado único⁷ funcional para los sectores de defensa y espacio, y superar la persistente fragmentación dentro de la industria, que sigue siendo insuficientemente competitiva⁸ en comparación con la de Estados Unidos. Se combinan los presupuestos limitados, y nuevas exigencias para la preparación civil y militar⁹, mientras se tratan de solventar carencias en capacidades mientras se invierte en tecnológica. Además, garantizar una complementariedad efectiva con la OTAN sigue siendo esencial para la defensa colectiva europea. Abordar estos problemas requiere una mayor inversión, integración industrial, y realineamiento de políticas tanto dentro de la UE como con los objetivos comunes de la OTAN.

La *superposición de capas (layering)* es similar a añadir nuevas plantas a un edificio en lugar de derribarlo y reconstruirlo; la segunda opción sería demoler el actual Tratado de Lisboa. La UE combina la superposición —la adición de nuevos instrumentos sin modificar el Tratado— y la *conversión*, que es la redefinición estratégica de objetivos en las políticas sectoriales¹⁰, para canalizar los recursos económicos hacia nuevas

⁶ DRAGHI, M. (2024). *The Future of European Competitiveness: Report for the European Commission*. Brussels: European Commission.

⁷ LETTA, E. (2024). *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity. Report for the European Council on the Future of the Single Market*. Brussels: European Commission.

⁸ DRAGHI, M. (2024), *Op. cit.*

⁹ NIINISTÖ, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Brussels: European Commission.

¹⁰ THELEN, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

prioridades estratégicas vinculadas a la competitividad de la industria de defensa y el funcionamiento del mercado interior.

No es simplemente aumentar el gasto en defensa de los EEMM hasta aproximadamente el 3,5 % del PIB, tal como plantea el Libro Blanco; la gobernanza institucional¹¹ de la UE es también un desafío fundamental para abordar. Se vuelve a poner de relieve una tensión institucional entre los enfoques supranacionales e intergubernamentales. La resolución de esta tensión será decisiva para determinar la eficacia de los cambios en curso.

El camino hasta 2022

La ambigüedad constructiva y la flexibilidad dentro del Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) brindan margen para el cambio innovador. La ambigüedad¹² existe respecto a la configuración gradual de una «política común de defensa de la Unión», que puede conducir a una «defensa común» (artículo 42 TUE). También se extiende a los límites entre los ámbitos civil y militar, especialmente en materia de seguridad y de tecnologías de uso dual, con implicaciones significativas para diversas políticas y para la asignación de fondos de la UE.

El intergubernamentalismo en la gobernanza de las políticas de la UE, especialmente en seguridad y defensa, significa que las decisiones se toman principalmente por los gobiernos de los Estados miembros (EEMM), quienes mantienen el control y actúan por consenso unánime en lugar de transferir la autoridad a las instituciones de la Unión (supranacionalismo). La gobernanza de la OTAN está firmemente arraigada en el intergubernamentalismo, mientras que la UE representa un caso híbrido: el grado de intergubernamentalismo y supranacionalismo varía según el área política y la naturaleza de las competencias de la Comisión —ya sean exclusivas, compartidas o de apoyo (artículos 2, 3, 4 y 6 TFUE).

En cuanto a las competencias, el artículo 352(1) del TFUE proporciona flexibilidad para circunstancias imprevistas y se ha utilizado para medidas como el desarrollo de la unión económica y monetaria y la preservación de la competencia dentro del mercado

¹¹ SCHMIDT, V. A. (2020). «Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to Crisis.» *West European Politics*, 43(5), 1073–1094.

¹² HAMONIC, A. (dir.) (2025). *La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes (P.U.R.), Collection Droits européens, 428 p. ISBN: 979-10-413-0100-3

interior¹³. Sin embargo, no puede aplicarse a asuntos de seguridad o defensa, ya que el artículo 352(4) prohíbe expresamente su uso para los objetivos de la PCSD¹⁴.

La PCSD es el resultado de una larga trayectoria. Los primeros intentos de establecer un camino supranacional hacia un ejército europeo descarrilaron. Francia propuso una Comunidad Europea de Defensa en la década de 1950¹⁵, y la acabó rechazando. Desde entonces, la gobernanza en seguridad y defensa ha permanecido fundamentalmente en el carril intergubernamental, y la perspectiva de un ejército europeo sigue estando lejana. El señor Josep Borrell declaró el 28 de marzo de 2025: «No hay ejército sin Estado y la UE no es un Estado»¹⁶.

La Comisión no tiene competencias en una PCSD, enmarcada en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Las misiones de la PCSD comenzaron en 2003; ese mismo año se estableció el Grupo de Capacidades UE-OTAN, una entidad interinstitucional¹⁷ —mixta entre las dos organizaciones— que fomenta la cooperación en el desarrollo de capacidades.

Desde entonces, en la UE han surgido estructuras e iniciativas tanto en el ámbito operativo como en el de capacidades. En este último, aún no se ha consolidado un proceso único e integrado de planificación de defensa, lo que marca una diferencia fundamental con la Alianza. Mientras que la OTAN asigna objetivos de capacidades (*top-down*) para su implementación por los aliados en plazos establecidos, los EEMM de la UE han empleado diversos procesos y mecanismos para colaborar en investigación y desarrollo de capacidades —con resultados limitados o poco exitosos—. Hasta ahora, en la Unión la coordinación *top-down* respecto a la implementación de los EEMM sigue siendo mínima. Nuestro análisis comienza con la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) desde 2017 y el Fondo Europeo de Defensa (FED) desde 2021.

La PESCO se rige por lo intergubernamental y está gestionada principalmente por la Agencia Europea de Defensa (EDA), que, aunque no es una institución de la UE, es una

¹³ Editorial Comments. (2023). «Missing in action? Competition law as part of the internal market.» *Common Market Law Review*, 60(6), 1503–1514. https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/europees-recht/edcoms_60_6.pdf

¹⁴ IGLESIAS VELASCO A. and RICART R. (2020), «The principle of coherence in the industrial defence policy of the European Union», *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, 16, 157-220

¹⁵ BUENO, A. (2023), «Introducción a la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: claves institucionales pasadas y futuras», *Global Strategy Report*, 19/2023.

¹⁶ Jornadas Geopolíticas del IEEE (26-28 marzo 2025) La Granja (Segovia- Spain)

¹⁷ KOOPS, J. A. (2017). «Inter-Organizationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis.» En *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, pp. 189–216.

agencia especializada creada bajo la autoridad del Consejo para apoyar a los EEMM y al propio Consejo para mejorar las capacidades de defensa. Este marco podría estar perpetuando la inercia institucional que fomenta la inacción ante los incumplimientos de los Estados y que dificulta las respuestas rápidas en momentos de crisis¹⁸.

En la última revisión estratégica¹⁹ de la PESCO en 2024, se observó el incumplimiento de varios compromisos que, en teoría, son jurídicamente vinculantes. Sin embargo, las instituciones de la UE carecen de mecanismos de aplicación efectivos para garantizar el cumplimiento; persiste una brecha entre la retórica política y la realidad jurídica²⁰. Los EEMM no cumplen suficientemente en la adquisición colaborativa de equipos europeos, ni destinan recursos adecuados a la investigación de tecnologías para capacidades militares, y tales esfuerzos rara vez se realizan de manera conjunta.

Mientras que la rendición de cuentas se aplica estrictamente dentro del intergubernamentalismo de la OTAN —especialmente en lo relativo al cumplimiento del NDPP por parte de los Aliados y al reparto justo de cargas—, en la UE se observa mucho menos rigor, ya sea en la revisión de la PESCO o a través de la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa (CARD); en ningún caso se señalan incumplimientos de países. Las próximas propuestas para la siguiente fase de la PESCO podrían constituir la última oportunidad²¹ para abordar este problema en tiempo²².

En 2020, una sección de la Dirección General de Mercado Interior se separó para crear la Dirección General de Industria de Defensa y del Espacio (DG DEFIS) dentro de la Comisión. La DG DEFIS gestiona el Fondo Europeo de Defensa (FED) desde 2021, lo que supuso un hito importante al permitir a la Comisión promover y financiar la investigación colaborativa y el desarrollo de prototipos entre los Estados miembros. El FED, ahora incluido en los manuales de la PCSD, es jurídicamente innovador porque utiliza las competencias de la Comisión en política industrial (artículo 173 TFUE) para participar en el desarrollo de capacidades de defensa. Esto constituye un ejemplo de

¹⁸ BLOCKMANS, S. & CROSSON D. M. (2021). «PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence.» *European Foreign Affairs Review*, 26: 87–110.

¹⁹ Council Conclusions on the PESCO Strategic Review, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14375-2024-INIT/en/pdf>

²⁰ BLOCKMANS, S. & CROSSON, D. M. (2023). «PESCO: The Legal Framework and Binding Commitments.» En S. BLOCKMANS (Ed.), *The EU's Security and Defence Policy: A Legal Perspective*. CEPS.

²¹ BISCOP, S. & CÓZAR MURILLO, B. (2024). «PESCO: The Last Chance.» Egmont Policy Brief 341.

²² CÓZAR MURILLO, B. (2024). *The permanent structured cooperation (PESCO) of the European Union: means, ways, ends and tempo*. (PhD Thesis) Pablo de Olavide University; Ghent University. Faculty of Political and Social Sciences, Sevilla, Spain ; Ghent, Belgium.

«superposición por capas», y representa un paso más hacia el «supranacionalismo intergubernamental»²³.

Lo innovador del FED probablemente explica que las negociaciones para aprobarlo duraran aproximadamente tres años hasta su aprobación el 29 de abril de 2021, cuando el promedio del procedimiento legislativo ordinario suele durar entre 12 y 24 meses²⁴.

De febrero de 2022 hasta el Libro Blanco conjunto de 2025

Durante este periodo, el Consejo y el Parlamento aprobaron la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP, julio de 2023) y la Ley de Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante Compras Conjuntas (EDIRPA, octubre de 2023). La Comisión, junto con el Alto Representante, presentó la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS, marzo de 2024) y su propuesta de ejecución, el Programa Europeo de la Industria de Defensa (EDIP, marzo de 2024). Todas estas iniciativas y documentos sirvieron como precursores del *Libro Blanco Conjunto sobre la Defensa Europea 2030* (marzo de 2025), que no es una propuesta de reglamento sino un documento de orientación estratégica.

ASAP fue innovador por la rapidez de su adopción y su base legal. Propuesto por la Comisión Europea el 3 de mayo de 2023 y adoptado como Reglamento (UE) 2023/1525 el 20 de julio de 2023, completó el procedimiento legislativo ordinario en solo tres meses, un plazo sin precedentes en la UE. Esta urgencia respondió a las presiones geopolíticas tras la invasión rusa de Ucrania y la necesidad de aumentar rápidamente la producción de municiones en la Unión. El reglamento destinó 500 millones de euros para aliviar cuellos de botella industriales y mejorar la capacidad de producción en cadenas críticas.

ASAP *superpuso* las competencias de la Comisión en mercado interior sobre el ámbito de defensa, actuando sobre la demanda e incorporando el artículo 114 TFUE a su base jurídica, junto con el artículo 173 ya utilizado para el FED. La Comisión justificó la propuesta por la urgencia de suministrar munición y misiles a Ucrania, pese al artículo 346 TFUE.

²³ HOWORTH, J. (2011). «Decision-Making in Security and Defence Policy Towards Supranational Intergovernmentalism?» En *KFG Working Paper Series* (Issue 25).

²⁴ BOHNENBERGER, F. (2024). «The Rhythm of EU Law-Making (Part 1).»

<https://fabianbohnenger.com/2024/08/13/the-rhythm-of-eu-law-making-part-1/>

Tabla 1. Iniciativas relacionadas con capacidades de defensa, políticas y formas de innovación

Iniciativa	Política UE o aspecto involucrado	Base legal TFUE	Forma de cambio institucional predominante
FED	Industria	Art. 173	Superposición capas
ASAP	Industria Mercado interior	Art. 173 Art. 114	Superposición capas
EDIRPA	Industria	Art. 173	Superposición capas
EDIP	Industria Mercado interior Cooperación económica y financiera con terceros países Disposiciones financieras	Art. 173 (3) Art. 114 Art. 212 Art. 322	Superposición capas
Libro Blanco	Industria Mercado interior Investigación, desarrollo técnico y espacio PESC/PCSD Cohesión económica, social y territorial Política económica	No aplicable	Superposición capas y conversión
Libro Blanco, cláusula nacional de escape	Política económica	Art. 121	Superposición capas
Libro Blanco. SAFE Regulación del Consejo (EU) 2025/1106	Política económica (respuesta crisis - asistencia para adaptación industria defensa y adquisiciones)	Art. 122	Superposición capas
Propuesta de revisión intermedia de la cohesión COM(2025) 163 final	Cohesión económica, social y territorial	Arts. 174; 175; 177	Conversión
COM(2025) 188 final proposal	Mercado interior Cohesión económica, social y territorial Redes Transeuropeas Investigación, desarrollo técnico Política medioambiental	Art. 114 Arts. 164;175;176;177;178 Art. 172 Arts. 182; 188 Art. 192(1)	Conversión

El artículo 114 TFUE es excepcional, permitiendo solo medidas limitadas y temporales en caso de dificultades repentinas, con mínima perturbación al mercado interior. Este uso de lo excepcional refleja una tendencia creciente desde 2022 para adoptar medidas urgentes, que continúa en 2025.

El artículo 346 TFUE ha perpetuado la fragmentación del mercado de defensa, permitiendo a los EEMM proteger intereses esenciales de seguridad en la producción y comercio de armas y municiones, pero exige no distorsionar la competencia respecto a productos de doble uso, donde no sería aplicable. Existen tensiones entre las prerrogativas de seguridad nacional y los esfuerzos de la UE por limitar exenciones solo a usos militares genuinos²⁵.

El artículo 346 TFUE y la Directiva 2009/81/CE regulan la contratación pública de defensa, mientras la Directiva 2009/43/CE gobierna la transferencia de productos de defensa. El Parlamento Europeo²⁶ ha criticado el uso indebido del artículo 346, la baja participación transfronteriza y de pymes, y la insuficiente cooperación y alineación en capacidades y «soberanía tecnológica»²⁷. Los Estados miembros han aplicado incorrectamente esta exención a adquisiciones de doble uso, socavando la integración del mercado²⁸.

La Ley de Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante Compras Conjuntas (EDIRPA) es un claro ejemplo de *layering*, orientado a facilitar la agregación de la demanda y vigente del 27 de octubre de 2023 al 31 de diciembre de 2025. Propuesta el 19 de julio de 2022, se adoptó con rapidez pese a complejas negociaciones sobre su presupuesto (500 millones de euros), cuestiones de soberanía nacional y prioridades divergentes, reflejando la urgencia tras la invasión rusa de Ucrania²⁹. EDIRPA, basada en el artículo 173 TFUE, enmarca la cooperación industrial de defensa como un asunto de competitividad, incentivando adquisiciones conjuntas entre al menos tres EEMM y promoviendo la integración industrial transfronteriza, respetando las competencias nacionales. Esta creatividad jurídica resalta el enfoque evolutivo de la UE hacia la consolidación del mercado de defensa dentro de los límites de los tratados³⁰.

²⁵ Ver Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_357

²⁶ Report on the implementation of Directive 2009/81/EC, concerning procurement in the fields of defence and security, and of Directive 2009/43/EC, concerning the transfer of defence-related products, at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0025_EN.html

²⁷ LEÓN SERRANO, G. (2023). «Soberanía tecnológica: visión geopolítica desde la Unión Europea.» *ICE, Revista de Economía*, 930.

²⁸ European Parliamentary Research Service (2020). *EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfers Directives*. Study, European Parliament, October 2020. [EPRS_STU\(2020\)654171](https://www.eprs.europa.eu/STU(2020)654171)

²⁹ <https://epthinktank.eu/2023/01/16/european-defence-industry-reinforcement-through-common-procurement-act-edirpa-eu-legislation-in-progress/>

³⁰ FINABEL (2023). *Unlocking EDIRPA: Navigating the Impact and Implications of the European Defence Industry Reinforcement through the Common Procurement Act*. Finabel International Defence Cooperation, Information Flash No. 15, October 2023. <https://finabel.org/wp-content/uploads/2023/10/IF-PDFs-15.pdf>

ASAP y EDIRPA sentaron las bases para la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS, marzo de 2024) y su programa de ejecución, el Programa Europeo de la Industria de Defensa (EDIP, marzo de 2024). A nivel de la UE, el Fondo Europeo de Defensa (FED), la EDIS y el EDIP constituyen los marcos clave para orientar la inversión y coordinación en defensa. El EDIP, que se apoya en el FED, añade una nueva *capa* al considerar todo el ciclo de vida de las capacidades de defensa, desde la investigación y el desarrollo hasta la adquisición y exportación. Tanto la EDIS como el EDIP buscan mejorar la competitividad de la Base Tecnológica e Industrial Europea de Defensa (EDTIB) y avanzar hacia un mercado único de defensa.

En junio de 2025, el EDIP sigue en negociación debido a diferencias nacionales sobre la participación de terceros países en el presupuesto común y la cuota de producción no europea en los Proyectos Europeos de Interés Común.³¹ Se ha sugerido fusionar los recursos del FED y el EDIP en un único mecanismo de financiación para el próximo Marco Financiero Plurianual (2028–2034). Sin embargo, como también señala Fiott:

«En cualquier caso, en la actualidad los tratados de la UE dificultan concebir un “presupuesto de defensa” de la UE en el sentido estricto del término. Un presupuesto de defensa supondría la financiación completa de la investigación, el desarrollo, la producción y la adquisición de defensa, así como de las misiones de formación y equipamiento, en línea con un programa militar durante un período de tiempo definido» (Fiott, 2024, p. 7).³².

La propuesta de reglamento del EDIP se apoya en los artículos 173(3) (competitividad industrial), 114 (mercado interior), 212 (cooperación con terceros países) y 322 (disposiciones financieras) del TFUE, evitando depender de disposiciones de defensa del TUE como el artículo 42, lo que permite su adopción mediante el procedimiento legislativo ordinario.

El artículo 173(3) sitúa la preparación en defensa como prioridad económica, y las *Structures for European Armament Programme* (SEAP) del EDIP aprovechan herramientas de política industrial para agregar demanda e incentivar la colaboración transfronteriza.

³¹ Entrevista con experto español en las negociaciones de EDIP.

³² FIOTT, D. (2024). «Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence.» ARI 57/2024, Elcano Royal Institute, 9 de mayo de 2024.

El artículo 114 integra la contratación de defensa en el mercado interior, facilitando la armonización de estándares y exenciones de IVA en proyectos SEAP conjuntos, reduciendo barreras fiscales.

El artículo 212 moviliza apoyos para la industria de defensa ucraniana, mientras que el 322 habilita nuevas prioridades de financiación y flexibilidad en fondos de cohesión, apoyando capacidades industriales de defensa y movilidad militar³³, un cambio para la tradicional política de cohesión.

El SEAP proporciona el marco para que al menos tres EEMM o países asociados desarrollen, adquieran y gestionen conjuntamente equipos de defensa durante su ciclo de vida. Los Proyectos Europeos de Interés Común en Defensa (EDPCI) identificados como estratégicos (por ejemplo, defensa aérea o ciberseguridad) —con la implicación de la DG DEFIS y la EDA en la identificación—, concentran financiación y esfuerzos³⁴ para abordar carencias críticas y garantizar acceso a dominios disputados.

El reglamento del EDIP establece una Junta de Preparación Industrial de Defensa —como ya se preveía en el Análisis de Carencias de Inversión en Defensa³⁵ de mayo de 2022—, voz única de la UE para ayudar en la implementación de capacidades con la industria y los EEMM, formada por la DG DEFIS y la EDA, y crea un «Grupo de Alto Nivel de la Industria Europea de Defensa», institucionalizando la coordinación industrial en defensa y espacio. Este Grupo cumple funciones consultivas y de coordinación con la industria, mientras que la Junta, en cooperación con otros organismos (EDA y el Estado Mayor de la UE si se requiere) y según prioridades estratégicas, formaliza la identificación de los EDPCI.

Proyectos de interés común

El procedimiento para establecer los EDPCI es relevante, ya que estos reflejan la intención de coordinar proyectos nacionales que podrían recibir financiación del presupuesto de la UE en el próximo Marco Financiero Plurianual (2028–2034). Los

³³ Explanatory Memorandum of the EDIP proposal (COM/2024/173 final).

³⁴ SANTOPINTO, F. (2024). «Understanding the Challenges of EDIP and European Defence: The Main Proposals on the Table Isolated and Explained.» ARES Group Factsheets, IRIS, September 2024.

³⁵ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-investment-gaps-analysis_en

EDPCI vinculados a carencias de capacidades buscan reforzar la coordinación descendente (*top-down*).

Las sinergias entre los EDPCI y los Proyectos de Interés Común (PCI) en el marco de la política de cohesión de la UE —especialmente en energía transfronteriza, tecnologías digitales y de doble uso (véase REGDUALOSA³⁶) e infraestructuras de transporte— son un área clave para el análisis detallado. El Libro Blanco destaca el potencial de estas sinergias con fondos de cohesión para impulsar inversiones en tecnologías e infraestructuras de doble uso, vinculándolas a la innovación y a políticas de investigación.

El desafío de la gobernanza

El procedimiento para determinar los EDPCI y su relación con los planes nacionales de los EEMM para capacidades será clave para entender la evolución de las tensiones entre enfoques intergubernamentales y supranacionales en la gobernanza de la industria y mercado de defensa. La EDIS y el EDIP son interpretados, especialmente por analistas franceses³⁷, como evidencia del impulso de la Comisión hacia una mayor supranacionalización e intervencionismo en el sector.

«Las buenas vallas hacen buenos vecinos: es importante que, dado que existe un *statu quo* institucional, el creciente papel de la Comisión Europea tenga como objetivo apoyar las políticas de defensa dirigidas por los Estados. Sin ser una entidad soberana, la Unión Europea no puede gestionar ciertas decisiones que están en el corazón de la misión estatal. Recíprocamente, la Comisión Europea puede actuar como catalizador y patrocinador de esquemas cooperativos para los cuales los Estados han demostrado límites y estancamientos»³⁸.

Francia y Alemania influyen significativamente en el Consejo. Francia, con ventaja en defensa y espacio, busca mantener el control intergubernamental en un área donde domina. Alemania, líder en sectores comerciales e industriales, podría favorecer una mayor integración supranacional hacia un mercado europeo de defensa unificado³⁹,

³⁶ Dual Use & Defence Innovation Leveraging Regional Industrial Development at https://place-based-innovation.ec.europa.eu/projects-0/dual-use-defence-innovation-leveraging-regional-industrial-development_en

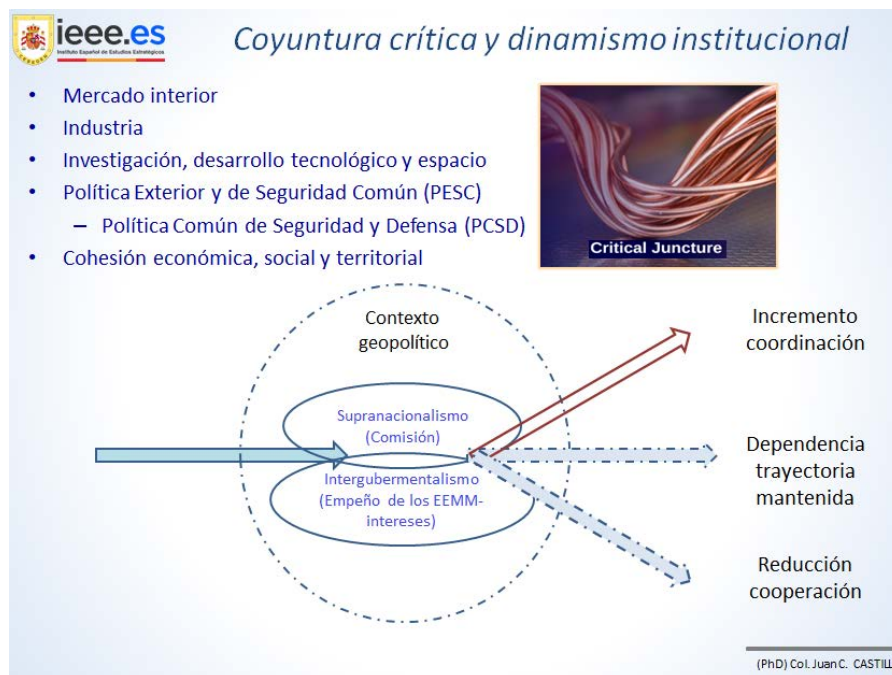
³⁷ FAURE, S. B. H. (2025). «EU Defence Industrial Policy: Towards a New European Military-Industrial Regime?» LEAP LUHNIP Working Paper 2/2025, January.

³⁸ BELLAIS, R., MASLANKA, L. & SCHÜTZ, T. (2025) «Three Trajectories for Defence Spending in the EU and their consequences for the European Industry and Capabilities.» Ares Group Policy Paper. n. 111 April, p. 17.

³⁹ CÁLCARA, A. & SIMÓN, L. (2024) «Face to face: France, Germany and the future of the European defence industry», *Journal of European Public Policy*, n.6 (2024).

aunque existe escepticismo alemán por la influencia francesa en la DG DEFIS, no solo por el anterior comisario Thierry Breton, sino por la consistente política gala de colocar personal en la Comisión, lo que genera desconfianza⁴⁰. La adopción de innovaciones en la gobernanza de industria de defensa depende de prioridades nacionales y del grado de aceptación.⁴¹ de enfoques supranacionales.

- ¿Están los Estados miembros (EEMM) lo suficientemente maduros para una mayor supervisión multilateral —ya sea bajo gobernanza intergubernamental o supranacional— en inversión en defensa y reparto de cargas?
- ¿Están los EEMM dispuestos a adoptar un mayor supranacionalismo en el mercado industrial de defensa?



Estas cuestiones requieren un análisis académico más profundo y no se abordan en este documento.

Las entidades organizativas híbridas, como la Junta de Preparación Industrial de Defensa y los nuevos enfoques de gobernanza crean oportunidades para una mayor cooperación UE-OTAN en el desarrollo de capacidades, lo que podría impulsar el debate

⁴⁰ Entrevista con experta en industria alemana de defensa 30 de mayo de 2025.

⁴¹ MICHAELS, E. & MONIKA S. (2025). «Strategic Autonomy in Security and Defence as an Impracticability? How the European Union's Rhetoric Meets Reality.» En *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*. Palgrave Macmillan, pp. 55–83.

sobre cómo aumentar la funcionalidad del Grupo de Capacidades UE-OTAN establecido en 2003.⁴² La cuestión sobre *una voz única de la UE dentro del pilar europeo de la OTAN*⁴³ es otro tema relevante, pero también excede el alcance de este artículo.

Tras el Libro Blanco conjunto de 2025, políticas de cohesión y la investigación en usos duales

El Libro Blanco introduce novedades respecto a EDIS/EDIP. Este análisis se centra en las innovaciones jurídicas sobre la flexibilidad fiscal para el gasto en defensa (incluida la activación de la cláusula de escape nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), el lanzamiento del instrumento financiero Acción de Seguridad para Europa (SAFE) (Reglamento (UE) 2025/1222, 27 de mayo de 2025), y la vinculación con fondos de cohesión e inversiones en tecnologías de doble uso.

El Reglamento 2024/1263, que reactivó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), ya preveía flexibilidad en su quinta consideración para abordar cuestiones de seguridad y defensa. El décimo considerando, sobre los planes nacionales de ajuste (planes estructurales fiscales a medio plazo), subrayaba la importancia de tener en cuenta las prioridades comunes de la Unión, incluido el desarrollo de capacidades de defensa según la Brújula Estratégica o actos posteriores vinculados al programa EDIP.

La financiación del gasto en defensa mediante déficits o aumento de la deuda no está exenta de dilemas.⁴⁴ Estos planes serán supervisados por la Comisión a través de un «procedimiento multilateral aún por definir» (Reglamento 2024/1263) (art. 121(6) TFUE) ¿Cuál podría ser la relación entre ese denominado procedimiento multilateral del PEC y el contenido del Libro Blanco referido a la cláusula de escape nacional?

En un borrador del Libro Blanco filtrado una semana antes de la versión final, se estipulaba:

«Para maximizar el impacto de estas inversiones adicionales, los Estados miembros deben priorizar invertir de forma colaborativa y desde la EDTIB para evitar que el aumento de la inversión nacional en defensa provoque efectos de espiral de precios descontrolados,

⁴² CASTILLA, Juan C. (2024) PhD Tesis, *Op. cit.*

⁴³ BISCOP, S. (2025). «NATO: The Damage Is Done – So Think Big.» *Egmont Policy Brief* No. 379, Egmont – Royal Institute for International Relations, mayo.

⁴⁴ PENCH, L. (2025). «Dilemmas for the EU in deficit-financing of defence expenditure and maintenance of fiscal discipline», *Bruegel working paper* 03/2025.

desplazamiento de inversiones, mayor dependencia de terceros países y una mayor fragmentación de la industria europea de defensa. *La Comisión tendrá en cuenta este objetivo a la hora de evaluar y supervisar el uso de la mayor flexibilidad fiscal para la defensa*»⁴⁵.

Este párrafo no apareció en la versión final; sin embargo, la intención de la Comisión de ejercer un mayor control supranacional sobre los planes industriales nacionales de defensa —potencialmente justificada por la cláusula de escape— era clara, independientemente de que se utilizara el instrumento SAFE.

Aunque no explícito en el Libro Blanco, debe existir coherencia implícita entre el procedimiento multilateral de la Comisión para supervisar la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y los objetivos de la industria y mercado europeos de defensa. Este procedimiento podría establecer criterios de convergencia⁴⁶ para inversiones en defensa, supervisados por la Comisión para garantizar estabilidad, crecimiento y reparto equitativo de cargas entre EEMM.

Por otra parte, el aumento de aranceles de la Administración Trump del 2 de abril ha complicado las perspectivas de crecimiento, y es probable que estas tensiones se aborden en la próxima cumbre de la OTAN (24–26 de junio de 2025 en La Haya). El incremento de la inversión en defensa también se discutirá en el Consejo de Asuntos Exteriores (23 de junio) y en el Consejo Europeo (26–27 de junio en Polonia).

La propuesta Acción de Seguridad para Europa (SAFE) (COM/2024/173 final) se aprobó el 27 de mayo de 2025 mediante el Reglamento del Consejo (UE) 2025/1106. SAFE introduce dos innovaciones jurídicas principales. Primero, amplía el uso del artículo 122(1) del TFUE, tradicionalmente reservado para crisis económicas, para abordar la política industrial de defensa y movilidad militar, permitiendo que las posibles interrupciones en cadenas de suministro de defensa se consideren como sucesos excepcionales. Segundo, en aspectos relacionados con seguridad y defensa, el artículo 122 permite al Consejo actuar sobre propuestas de la Comisión sin intervención del Parlamento Europeo, priorizando la rapidez sobre el escrutinio democrático.

SAFE proporciona préstamos para circunstancias excepcionales y su aplicación a la financiación de defensa con fondos de la UE representa una innovación jurídica relevante.

⁴⁵ El énfasis en cursiva no aparecía en la versión del borrador.

⁴⁶ MAURO, F. & Klaus THOMA, K. (2016) *The future of EU defence research*. Report. Brussels; Directorate-General for External Policies Policy Department (SEDE) EP.

Un incentivo clave es la posible exención de IVA en adquisiciones, siempre que al menos el 65 % de los costes sean de producción europea. Los EEMM, que lo usen, deben presentar un Plan de Inversión de la Industria Europea de Defensa antes del 30 de noviembre, que será evaluado por la Comisión con aportes de la EDA y, si procede, del Estado Mayor Militar de la UE. Aunque se priorizan adquisiciones conjuntas, los proyectos nacionales se permiten temporalmente si se alinean con prioridades de defensa de la UE y prevén cooperación futura. SAFE es un instrumento temporal que complementa, pero no sustituye, la financiación y planeamiento nacional de defensa.

El Plan de Inversión de la Industria Europea de Defensa es *sine qua non* para acceder a los préstamos SAFE, con la Comisión garantizando que las inversiones estén orientadas, conformes y coordinadas a nivel de la UE para reforzar la capacidad industrial de defensa. Esto ejemplifica la supervisión supranacional, con la EDA asistiendo a la Comisión, que debe consultarla antes de aprobar cualquier plan nacional. El reglamento implica la primacía de la Comisión sobre la EDA y por tanto, un papel más relevante de la DG DEFIS en la Junta de Preparación Industrial de Defensa en sus interacciones con los EEMM que utilicen los préstamos.

El tercer aspecto que se resalta del Libro Blanco es la importancia que da a las infraestructuras y tecnologías de doble uso, promoviendo mayor previsibilidad financiera e inversión conjunta a largo plazo en proyectos como transporte y comunicaciones espaciales para mejorar la movilidad militar y la resiliencia de la Unión.

Aunque el Libro Blanco apunta a una mayor integración en inversión y coordinación entre los sectores civil y militar, no introduce nuevas normas para productos de doble uso, sino que prepara el camino para futuras propuestas legislativas. Promueve un uso más flexible e innovador de las políticas de cohesión e investigación para fortalecer la preparación civil y de defensa, así como la resiliencia económica y tecnológica de la UE.

La «deriva» y la «conversión» son formas graduales de cambios institucionales, a veces no fáciles de distinguir conceptualmente⁴⁷. La «deriva» ocurre cuando las instituciones permanecen estáticas mientras los cambios contextuales alteran su impacto, a menudo mediante inacción estratégica (por ejemplo, no actualizando sus políticas). La

⁴⁷ HACKER J. S., PIERSON P., THELEN K. (2015) «Drift and conversion: hidden faces of institutional change.» In: MAHONEY J., THELEN K., eds. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Strategies for Social Inquiry. Cambridge University Press; 180-208.

«conversión» implica reorientar las instituciones o sus políticas hacia nuevos objetivos, ya sea reinterpretando normas o incorporando nuevos actores en su acción.

Se considera que la reciente modernización en marcha de la política de cohesión⁴⁸ —reciente revisión intermedia⁴⁹— para reorientar la investigación e innovación para incentivar las inversiones relacionadas con la defensa en el presupuesto de la UE y así ayudar a implementar el Plan ReArmar Europa⁵⁰ son un ejemplo de *conversión*.

Las últimas propuestas regulatorias (COM(2025) 188 final) marcan un cambio deliberado para pasar desde políticas fragmentadas y centradas en la innovación civil hacia un enfoque holístico de doble uso que prioriza la autonomía estratégica. Aprovechando sinergias entre innovación en lo civil y la defensa, racionalizando la financiación e institucionalizando la coordinación, la UE busca reducir dependencias externas y liderar en tecnologías críticas. Esto supone una ruptura con marcos anteriores y una alineación con la Brújula Estratégica 2022 y la Estrategia Europea de Seguridad Económica 2023⁵¹.

Por tanto, las nuevas reorientaciones en curso en las políticas de cohesión, investigación e innovación son predominantemente formas de *conversión*, ya que incorporan nuevos objetivos relacionados con tecnologías de doble uso que cooperan para lograr la autonomía estratégica.

Conclusiones

La Unión Europea ha iniciado una nueva senda donde la defensa comienza a dejar de ser un tabú en la integración comunitaria. La aceleración de iniciativas desde 2022, y especialmente entre 2024 y 2025, refleja un pragmatismo innovador que aprovecha la flexibilidad competencial y la ambigüedad constructiva del Tratado de Lisboa para avanzar hacia una «defensa común» sin definir explícitamente su punto final, evitando bloqueos políticos.

⁴⁸ <https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2021/09/Reforming-the-MFF-and-Cohesion-Policy-2021-27-EPRP-107.pdf>

⁴⁹ COM(2025) 163 final https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/mid-term-review-2025/communication-mid-term-review-2025_en.pdf

⁵⁰ COM(2025) 188 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0188>

⁵¹ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-economic-security-strategy>

Este enfoque permite evolucionar incrementalmente, combinando instrumentos intergubernamentales y supranacionales, mientras se pospone el debate sobre la naturaleza última de la integración en el ámbito de la defensa.

El debate actual revive tensiones clásicas sobre la gobernanza. La discusión sobre una mayor supervisión sea en lo intergubernamental o en lo supranacional, que fomente la asunción de responsabilidades ante los incumplimientos estatales sobre sus propios compromisos es una tarea pendiente. El éxito puede requerir una madurez política —quizás aún ausente— para aceptar mayor multilateralismo en un ámbito de la Unión tradicionalmente reservado a la soberanía nacional.

La Comisión Europea, mediante herramientas como el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el programa EDIP, promueve una coordinación *top-down* para articular el mercado interior de defensa mediante la «superposición» de normas (*layering*), utilizando competencias preexistentes en política industrial (art. 173 TFUE) y mercado interior (art. 114 TFUE).

La materialización hacia la autonomía estratégica resolviendo carencias en capacidades de defensa dependerá de la efectividad de nuevos mecanismos híbridos (p. ej., Junta de Preparación Industrial de Defensa), que equilibren la influencia de la Comisión y la EDA sobre las industrias nacionales y los Estados. Sin embargo, los Estados miembros mantienen resistencias a ceder soberanía, priorizando el control nacional sobre los objetivos que establece la Unión, respecto a la industria de defensa y espacio, y el mercado único asociado.

En esta nueva senda de la UE, se adopta un enfoque multidisciplinar y flexible, integrando políticas tradicionalmente civiles en el esfuerzo de seguridad y defensa, tales como las políticas de cohesión y las de investigación y desarrollo.

Los fondos de cohesión se reorientan —se reconvierten— hacia infraestructuras de doble uso (transporte, comunicaciones) y resiliencia industrial, conectando desarrollo regional con seguridad.

Se discute como reorientar los fondos asociados a las políticas de investigación y desarrollo, hacia tecnologías duales y proyectos colaborativos, vinculando innovación civil con aplicaciones militares.

En general, y con la ambición común de ayudar a una autonomía estratégica abierta, se prioriza reducir dependencias externas en cadenas críticas (semiconductores, energía), y se vinculan aspectos de seguridad y defensa con competitividad económica.

El cómo se articula el próximo Marco Financiero Plurianual (MFF) (2028–2034) será clave para interpretar el resultado de la pugna en marcha. La estructura y cuantía de los capítulos del MFF reflejarán el equilibrio existente entre el mantenimiento de la soberanía nacional y la coordinación supranacional.

La propuesta de fusionar FED y EDIP en un único mecanismo financiero podría dar respuesta a una necesidad de simplificar burocracia. No obstante, en cualquier caso, persisten divergencias sobre la participación de terceros países y cuotas de producción no europea respecto a las negociaciones de EDIP; el cómo se resuelva puede condicionar las negociaciones para el nuevo MFF.

Instrumentos como SAFE (art. 122 TFUE) suponen una innovación basada en la urgencia económica que permite superar límites presupuestarios nacionales. Aunque la Comisión postule llegar a un 3,5 % del PIB agregado de la Unión en 2030, la cantidad de inversión dedicada a defensa por los Estados miembros sigue siendo una incógnita; dependerá de la presión que se reciba desde fuera, desde EE. UU. y la OTAN, así como indirectamente de la Comisión. Un «presupuesto de defensa» plenamente comunitario sigue siendo inviable sin reforma de los Tratados.

La complementariedad UE-OTAN seguirá siendo crítica. Merece estudiarse la forma de armonizar la presencia de una voz de la UE en el pilar europeo de la Alianza.

En definitiva, la UE navega una coyuntura crítica, de cómo se decidan aspectos de gobernanza aplicados a varias políticas, no solo a la Política Común de Seguridad y Defensa, dependerá si sale reforzada y mejor coordinada en estos aspectos de seguridad y defensa en sentido amplio.

*Juan C. Castilla**

PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE.