

Capítulo 6

Mesa 5. Rearmament and readiness: la industria europea de defensa

*Resumen realizado por: D. David Ramírez Morán
Analista D. Oscar Garrido Guijarro*

La mesa titulada "Rearmament and readiness: la industria europea de defensa" se enfocaba en cuestiones que, de forma tangencial, se habían tratado también en la mesa sobre OTAN y en el conversatorio de la noche anterior.

Como punto de partida, se había enviado a los participantes una propuesta de temas de debate:

- Coordinación y cooperación en el ámbito de la industria de defensa
- Innovación tecnológica
- Sector industrial de la defensa
- Mercado europeo
- Pilar europeo de la OTAN
- Alianzas
- Competencia internacional
- Sostenibilidad industrial

A continuación se incluyen las propuestas remitidas así como los argumentos que se trataron durante el debate en relación a esos temas.

Coordinación y cooperación en el ámbito de la industria de defensa en Europa

Los Estados miembros deben de identificar las carencias y prioridades en materia de capacidades a escala de la Unión Europea. La falta de colaboración ha dado lugar a ineficiencias en el desarrollo de las capacidades de defensa y ha impuesto costes adicionales. Como resultado, se pierden oportunidades de aprovechar las economías de escala europeas para reducir los costes unitarios

La escala, el coste y la complejidad de la mayoría de los proyectos en el ámbito de la industria de la defensa superan la capacidad individual de los Estados. La contratación colaborativa es el medio más eficiente para adquirir gran-

des cantidades de «consumibles», como municiones, misiles y drones. Pero la contratación colaborativa también es clave para llevar a cabo proyectos más complejos, ya que la agregación de la demanda limita los costes, envía señales de demanda más claras a los participantes en el mercado, acorta los plazos de entrega y garantiza la interoperabilidad y la intercambiabilidad.

Preguntas

- ¿Hasta qué punto una mayor integración de la industria de defensa en la Unión Europea puede reforzar la autonomía estratégica europea sin reducir la soberanía de los Estados miembros en materia militar?
- La contratación colaborativa reduce costes y mejora la interoperabilidad, pero, ¿qué riesgos o dificultades podrían surgir al coordinar las prioridades de defensa entre países con intereses estratégicos diferentes?
- Si la cooperación europea en defensa genera economías de escala y mayor capacidad industrial, ¿debería la Unión Europea impulsar una política común de defensa más ambiciosa, o limitarse únicamente a coordinar compras y producción?

Debate

La mesa abordó la industria europea de defensa conectando cooperación industrial, innovación, planeamiento de capacidades y autonomía estratégica. El debate partió de una tensión de fondo: hasta qué punto puede avanzarse hacia una mayor integración industrial europea sin vaciar de contenido las soberanías nacionales ni desatender las prioridades militares concretas de cada Estado.

Uno de los ejes principales fue la dificultad de hablar de una sola “industria europea de defensa”. Se subrayó que el debate no puede limitarse a la Unión Europea, pues Reino Unido, Ucrania, Turquía o Noruega forman parte del ecosistema real de seguridad e industria del continente. También se insistió en que Europa no es homogénea: los países con bases industriales más fuertes tienden a preservar control tecnológico y campeones nacionales, mientras que otros dependen más de la cooperación para acceder a programas avanzados.

Innovación tecnológica

Las rivalidades geopolíticas no sólo han dado lugar a una nueva carrera armamentística, sino que también han provocado una carrera tecnológica mundial.

La tecnología será el principal elemento de la competencia en el nuevo entorno geopolítico. Un puñado de tecnologías críticas y fundamentales, como la inteligencia artificial, la cuántica, la biotecnología, la robótica y la hipersónica, son elementos clave tanto para el crecimiento económico a largo plazo como para la preeminencia militar. Impulsar la innovación es fundamental.

Preguntas

- ¿Puede Europa competir realmente con potencias como Estados Unidos y China en tecnologías estratégicas sin una política industrial y de defensa mucho más integrada?

Debate

Se abordó la innovación señalando la diferente aproximación de China en este aspecto, con su fusión militar-civil, destacando ese orden de prioridad. De hecho, parece ir también en esa línea Estados Unidos mientras que Israel lleva varios años aplicándolo. La cuestión es si Europa seguirá también esa senda. A modo de contraste, se mencionó el problema que conlleva determinar si una tecnología es de interés para la defensa cuando todavía está en niveles TRL bajos.

El debate concedió gran importancia a la innovación. Se defendió que ya no basta con hablar de “industria de defensa”, sino de ecosistemas europeos de innovación, donde interactúan grandes empresas, pymes, startups, universidades, regiones y administraciones públicas. Se destacó además la creciente borrosidad entre lo civil y lo militar: buena parte de las tecnologías críticas son duales, y la comparación con Estados Unidos y China mostró que Europa sigue sin contar con instrumentos equivalentes a DARPA ni con una unión de mercados de capitales capaz de financiar con agilidad la innovación disruptiva. De ahí surgió reiteradamente la idea de crear una suerte de DARPA europea o, al menos, versiones nacionales coordinadas. También se resaltó que, especialmente con TRL bajos, son necesarios mecanismos de evaluación de los desarrollos, cosa que el conflicto de Ucrania ha conseguido con desarrollos muy cortos de aplicación y uso inmediato en el campo de batalla, teniendo incluso al ingeniero allí trabajando, con los riesgos asumidos por la situación de conflicto.

Otro bloque clave giró en torno al cambio de paradigma productivo impuesto por la guerra de Ucrania. Frente al modelo anterior, centrado en plataformas muy sofisticadas, costosas y producidas en series cortas, varios participantes defendieron la necesidad de producir más rápido, en mayor cantidad y a

menor coste, sin renunciar a la eficacia operativa. Este giro afecta tanto a la industria como a los sistemas de adquisición pública, considerados demasiado lentos y rígidos para el actual entorno estratégico. También se advirtió, no obstante, que la experiencia ucraniana no puede extrapolarse mecánicamente a Europa, porque responde a condiciones de guerra real y adaptación inmediata difíciles de replicar en tiempo de paz.

Se planteó la conveniencia de crear una entidad nacional que permita independizar la investigación y desarrollo en cuestiones de defensa de los procesos de adquisición de capacidades. Con el DARPA estadounidense como referencia, asumir un mayor riesgo sobre el éxito de las investigaciones generaría un entorno más propicio para crear tecnologías realmente disruptivas y habilitadoras, incluso con presupuestos comparables a los de programas actuales como el COINCIDENTE. Respecto a este mismo programa, se trataría de una capacidad complementaria pues los objetivos de ambos son diferentes.

Sector industrial de la defensa

El sector industrial de la defensa europea es un requisito previo indispensable para la preparación de la defensa y una disuasión creíble. Si bien varias empresas de defensa de la Unión Europea son competitivas a escala mundial, la base industrial de defensa sigue adoleciendo de debilidades estructurales. En la actualidad, la industria de defensa europea no es capaz de producir sistemas y equipos de defensa en las cantidades y con la rapidez que los Estados miembros necesitan. Sigue estando demasiado fragmentada, con actores nacionales dominantes que abastecen principalmente a los mercados nacionales.

La Unión Europea debería apoyar a la industria de defensa europea garantizando el suministro de insumos industriales críticos reduciendo así las dependencias o creando un verdadero mercado de equipos de defensa a escala de la Unión Europea.

Preguntas

- ¿La fragmentación de la industria de defensa europea es un obstáculo para la seguridad común o una forma legítima de proteger los intereses nacionales? ¿Es viable construir un verdadero mercado europeo de defensa sin que los Estados miembros renuncien a parte de su soberanía industrial y estratégica?
- ¿Qué debería priorizar la Unión Europea: reforzar a los grandes campeones nacionales de defensa o impulsar una integración industrial más amplia

entre países miembros?

- ¿Puede Europa alcanzar una capacidad de disuasión creíble sin aumentar de forma significativa su capacidad industrial de defensa?
- ¿Hasta qué punto la dependencia europea de suministros y tecnologías externas supone un riesgo real para la autonomía estratégica de la Unión Europea?

Debate

Las particularidades del mercado de defensa conducen a un funcionamiento que se separa del de otros mercados. La competencia no se da en forma de catálogos de productos disponibles entre los cuales hay que elegir, sino que los productos son diseñados a medida, en respuesta a las especificaciones definidas por el cliente. Además, en el caso de España, se considera que los intereses estratégicos han venido condicionados en cierta medida por los intereses industriales.

Sin embargo, la naturaleza cada vez más dual, civil y militar, de las tecnologías para la defensa está haciendo que el umbral entre industria civil y de defensa sea cada vez más difuso, al igual que se incorporan nuevos actores como startups y pymes, que requerirían simplificaciones administrativas que reduzcan cargas que no pueden asumir por sus características.

Se consideró cómo los estímulos actuales, económicos, industriales, etc. aunque probablemente son adecuados, no resultan suficientes para que las empresas se muevan. Además, sería conveniente determinar con claridad la dirección en la que se quiere avanzar, fijando una estructura objetivo y unos plazos. La fragmentación de los mercados de capitales también se identificó como un problema para la contratación más allá de las fronteras nacionales del origen de los fondos.

Se utilizó el programa Iris Squared como ejemplo de las diferencias con programas de otros países, como Estados Unidos con Starlink, o China con Thousand Sails, en los que la competición abierta era beneficiosa con respecto a los contratistas de Iris, seleccionados de entre un grupo muy reducido y sin una competencia abierta para la optimización de las prestaciones y los costes. Además, la necesidad de uso dual puede hacer que esta infraestructura no dé respuesta a los requerimientos específicos de defensa.

El New European Launcher Challenge también se utilizó como ejemplo de la íntima relación entre los socios que desarrollan el programa, campeones nacionales de los cinco, ahora cuatro, países involucrados y sus estados de

origen, que actúan representados por sus empresas para defender los intereses nacionales.

Mercado europeo

Los Estados miembro de la Unión Europea están comprando actualmente hasta cuatro veces más equipos, a menudo a proveedores no pertenecientes a la unión. Sin embargo, ningún mercado nacional de defensa europeo tiene el tamaño necesario para ampliar suficientemente la industria de defensa europea. Un mercado de equipos de defensa a escala de la Unión Europea que funcione realmente sería uno de los mayores mercados de defensa del mundo.

Preguntas

- ¿La compra de equipos militares fuera de la Unión Europea debilita la autonomía estratégica europea o responde simplemente a criterios de eficacia y coste?
- ¿Qué obstáculos políticos y económicos impiden la consolidación de un mercado propio europeo de defensa?

Debate

El Gobierno alemán maneja el término *Kriegstüchtig*, que viene a ser “adecuado para todos”, en relación al tipo de producto de defensa.

Pilar Europeo de la OTAN

Si la guerra en Ucrania supuso un shock externo para las estructuras militares de la OTAN, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha supuesto uno interno para sus cimientos políticos, psicológicos e institucionales. La Alianza ya no puede depender de la «inercia estratégica». La era de la primacía estadounidense automática ha sido reemplazada por lo que podríamos denominar un «atlantismo transaccional», que exige una reestructuración radical del acuerdo aliado.

Esto implica que el Pilar Europeo de la OTAN debería ser capaz de desplegar la mayoría de las fuerzas convencionales necesarias para disuadir a Rusia y a otros adversarios potenciales (Sahel incluido). Mientras tanto, Estados Unidos concentraría sus principales recursos en el teatro de operaciones del Indopacífico —u otros teatros que la Casa Blanca decida, para sorpresa de los europeos—, manteniendo únicamente las capacidades estratégicas de

las que carecen sus socios continentales en la zona euroatlántica: la disuasión nuclear, la inteligencia de alto nivel, los misiles de largo alcance y el mando y control, entre las más destacables.

Preguntas

- ¿Está Europa preparada política, militar e industrialmente para asumir el liderazgo convencional de su propia defensa dentro de la OTAN?
- ¿Puede sobrevivir la OTAN a un modelo de "atlantismo transaccional" en el que Estados Unidos reduzca progresivamente su compromiso estratégico con Europa?

Debate

En este marco, varios intervinientes coincidieron en que la fragmentación actual genera ineficiencias, sobrecostes y pérdida de economías de escala. Sin embargo, también quedó claro que OTAN, Unión Europea, Estados y empresas no juegan exactamente al mismo juego: la OTAN prioriza capacidades, la Unión persigue además la construcción de un mercado europeo de defensa, los Estados buscan preservar soberanía industrial y las empresas responden a incentivos nacionales e internacionales. Esa divergencia dificulta una gobernanza coherente y explica la persistencia del enfoque intergubernamental frente a soluciones más supranacionales.

Alianzas

El Reino Unido es un aliado europeo esencial con el que debe reforzarse la cooperación en materia de seguridad y defensa en interés mutuo, comenzando por una posible asociación en materia de seguridad y defensa. Partiendo del conjunto de los sólidos acuerdos vigentes, la cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa puede ampliarse, abarcando desde la gestión de crisis exteriores hasta las políticas industriales de defensa.

La Unión Europea también debería explorar oportunidades de cooperación industrial en materia de defensa con socios de la región indopacífica, en particular Japón y la República de Corea, con los que se han celebrado asociaciones de seguridad y defensa recientemente. La Unión Europea y la India están además explorando la posibilidad de establecer una asociación en materia de seguridad y defensa.

Preguntas

- ¿Qué papel debería desempeñar el Reino Unido en la seguridad europea

tras el Brexit?

- ¿La cooperación en defensa con socios del Indopacífico responde a una necesidad estratégica real o al intento de la Unión Europea de aumentar su influencia geopolítica global?

Debate

En relación a Reino Unido, se comentó que su situación geopolítica no es buena pues no se han materializado las promesas geopolíticas asociadas al Brexit, ni se espera que así sea. El equipo del primer ministro Keith Starmer sale con frecuencia en las noticias intentando acceder a los programas europeos. Mantiene su singular relación con los Estados Unidos y, paralelamente, ha pasado a desarrollar una plataforma aérea con Italia y Japón.

Competencia internacional

La creación de una base tecnológica e industrial para dar respuesta a las necesidades de defensa y seguridad de la Unión Europea va a generar un tejido industrial potente y competitivo. Tanto, que puede incrementar la competencia que ya existe en entornos internacionales frente a los proveedores tradicionales de sistemas y suministros de defensa y seguridad. En un contexto en el que todas las naciones están incrementando su presupuesto de defensa y seguridad, la mayor demanda puede absorber la nueva oferta desde el punto de vista económico. Sin embargo, desde el punto de vista geopolítico puede no ser conveniente o adecuado un mercado internacional de material de defensa y seguridad totalmente abierto.

Preguntas

- ¿Qué consecuencias puede tener para el mercado internacional un tejido industrial de defensa y seguridad más potente?
- ¿Qué puede suponer para la seguridad y la defensa global una mayor oferta de sistemas de defensa y seguridad de altas prestaciones?

Debate

Se consideró que existe un entorno de falta de confianza en el modelo conjunto o colaborativo entre miembros del ecosistema industrial y geopolítico de la defensa europea. También se apuntó que, ante la fragilidad política del proyecto europeo, podrían ganar peso las alianzas bilaterales o coaliciones

ad hoc con socios como Reino Unido o Turquía, aunque sin abandonar el objetivo de una mayor coordinación europea.

El Gobierno alemán maneja el término *Kriegstuchtig*, que viene a ser “adecuado para todos”, en relación al tipo de producto de defensa.

Sostenibilidad industrial

Las capacidades que aparecen recogidas en el libro blanco de la defensa son necesarias para hacer frente a los riesgos y amenazas comunes identificados por los Estados miembros. Se trata de equipamientos que van desde la necesidad de un diseño desde cero a otros en los que basta un proceso de modernización de los sistemas actualmente disponibles. En todo caso, existen unos ciclos de vida que seguirán avanzando en el tiempo y que requerirán financiación para dotar, mantener y sostener el equipamiento.

Preguntas

- ¿Son extrapolables las medidas financieras y económicas excepcionales disponibles en la actualidad para abordar el mantenimiento y el servicio de las capacidades en el medio o largo plazo?
- Aquellos países que no cuentan con planes de financiación a largo plazo de la defensa y la seguridad, ¿estarían en igualdad de condiciones respecto a otros países que sí los tienen?
- ¿Con qué probabilidad considera que se mantendría el esfuerzo inversor actual en el caso de que finalizaran los dos conflictos que más han motivado las medidas extraordinarias actuales?

Debate

La discusión incorporó además una fuerte dimensión geoeconómica. Se advirtió que una política industrial mal diseñada puede traducir más gasto en nuevas dependencias, especialmente respecto de Estados Unidos y China, en lugar de convertirlo en capacidad propia. En esa línea, se subrayó la relevancia de las cadenas de suministro, las restricciones ITAR (US International Traffic in Arms Regulations) y las dependencias tecnológicas a largo plazo derivadas de sistemas ya adquiridos, lo que obliga a actuar con prudencia ante reconfiguraciones bruscas de alianzas industriales.

Respecto a la industria europea, se detectaron tres grandes déficits: de escala por el limitado tamaño de las empresas europeas, de desfase tecnológico creciente y de coste, como se constata al comparar contratos de adqui-

sición de capacidades similares a una industria muy potente con respecto a la europea, que incluso se puede considerar nacional. Para paliarlo serían necesarias tres vías: estabilidad financiera, modernizar los sistemas de contratación, acortando plazos, flexibilizándolos y dinámicos; y, por último, crear un mercado único reduciendo la intervención estatal frente a la organización competitiva de las empresas ante unos requisitos, dejándoles decidir alianzas, programas, proyectos y formas.

El balance final dejó una idea dominante: sin claridad sobre qué estructura industrial y tecnológica que quiere Europa para la próxima década, el aumento del gasto corre el riesgo de no traducirse en autonomía real.

Conclusiones

La aproximación inclusiva con la que se intentó abordar el tema de la mesa no defraudó y quedaron un gran número de cuestiones específicas en el tintero, debido al tiempo material limitado. Aún así, se identificaron factores que afectan directamente al modelo geopolítico de una industria de defensa cuya actividad es imprescindible para tener la soberanía tecnológica que respalde la autonomía estratégica en relación a terceros.

El primer tema que se trajo a la mesa fue el concepto de Europa. Si hay un factor fundamental en las políticas relacionadas con la industria de defensa en Europa es la dicotomía entre los objetivos europeos y los intereses nacionales. Es complicado hablar de políticas europeas cuando ni siquiera existe consenso sobre lo que significa defensa europea. Se puede hacer referencia a la Unión Europea, a Europa como continente o a Europa como miembros de alianzas de seguridad y defensa, como son OTAN o UE. Según los miembros involucrados, los riesgos a los que hacer frente, la aproximación política para abordarlos, la priorización de los riesgos y los mecanismos para desarrollar capacidades presentarán diferencias que pueden llegar a ser insalvables, como se puede comprobar en proyectos comunes que han presentado dificultades a la hora de adaptarlos a las necesidades individuales o, muy recientemente, con la detención del programa FCAS ante la falta de acuerdo entre sus tres miembros: Alemania, España y Francia.

Son múltiples los factores que generan fricción entre un mercado europeo de la defensa eficiente y efectivo, que es el objetivo de la Unión Europea, y el cumplimiento de los requerimientos considerados necesarios por los diferentes países involucrados. De hecho, incluso resulta complicado determinar cuál es el conjunto de países que deben tenerse en cuenta y deberían ostentar capacidad de acción y decisión en el ámbito internacional para

poder actuar de forma coordinada. El solape entre diferentes organizaciones que trabajan con aproximaciones diferentes, como son la OTAN, la UE y los Estados, también da lugar a la necesidad de tener que compaginar o dividir el esfuerzo para abordar todos los frentes con las limitadas capacidades disponibles, especialmente las financieras. El tiempo también es un elemento a considerar pues la urgencia en disponer de recursos es diferente según el grado de amenaza percibido y los intereses de cada actor.

El mercado de defensa presenta singularidades exclusivas que motivan un funcionamiento de la oferta, la demanda y la industria diferente a otros mercados. Lo mismo ocurre con el desarrollo de nuevas tecnologías y productos, donde la investigación, el desarrollo y la innovación para crear nuevas capacidades se ven frenadas en ocasiones por factores como la responsabilidad normativa de las organizaciones. Por ello, se identifica como conveniente asumir institucionalmente la carga que supone disponer de ciertas capacidades resultan necesarias para el correcto desarrollo del tejido académico, investigador e industrial. De hecho, otros países del entorno, como Estados Unidos con DARPA, cuentan con instituciones que responden a esta necesidad.

Los conflictos en curso están dando lugar a nuevas aproximaciones, como las operaciones multidominio, el campo de batalla transparente o el uso de drones, que requieren distinto tipo de equipamientos con respecto a las características de los entornos operativos para los que se desarrollaron los sistemas actualmente disponibles.

Se identifican también dificultades externas que afectan de forma muy directa a la evolución del ecosistema. El principal cliente son administraciones públicas sometidas a legislaciones de contratación estrictas, lo que limita la flexibilidad y los mecanismos a través de los cuales se pueden gestionar las inversiones. Cuestiones fiscales y administrativas también limitan la cooperación y la colaboración internacional aunque, en muchas ocasiones, es por motivos externos como los intereses individuales de los actores por lo que no se produce la sinergia.

Por último, varios intervinientes reclamaron revisar en profundidad la programación española de adquisiciones y reequilibrar la relación entre intereses estratégicos, necesidades militares e intereses industriales.