

Antonio Fonfría*

LA INDUSTRIA DE DEFENSA EUROPEA FRENTE A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

La definición de autonomía estratégica aplicada a la UE tiene su origen en el ámbito de la seguridad y la defensa, aunque no se ha conseguido una definición clara y plenamente aceptada. En ella intervienen diversos tipos de factores que, unidos a las desiguales posiciones de los países de la UE, a las necesidades que se han mostrado obvias a partir de la pandemia y la guerra de Ucrania y a los impactos previsibles dentro del ámbito económico-industrial, suponen un conjunto de aspectos contrapuestos que no dan lugar a una perspectiva unívoca del tema. El impacto que la autonomía estratégica, tal y como se define aquí, puede tener en la base industrial y tecnológica de defensa europea y de los distintos países miembros, es aún una incógnita, aunque se pueden avanzar algunas posiciones y resultados.

The European defense industry facing strategic autonomy

The definition of strategic autonomy applied to the EU has its origins in the field of security and defense, although a clear and fully accepted definition has not been achieved. It involves various types of factors, which represent a set of opposite aspects that do not give rise to a univocal perspective on the subject. Instead of the very different positions of the EU countries, some relevant factors have triggered the development of such a concept: the supply chain shortcomings that have become obvious since the pandemic, the war in Ukraine and the foreseeable impacts within the economic-industrial sphere. The impact that strategic autonomy, as defined here, may have on the European defense industrial and technological base and that of the different member countries, is still unknown, although some positions and results can be advanced.

Palabras clave: autonomía estratégica, industria de defensa, UE, Política Común de Seguridad y Defensa.

Keywords: strategic autonomy, defence industry, EU, Common Security and Defence Policy.

JEL: L0, L52.

* Universidad Complutense de Madrid y Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

Contacto: afonfria@ccee.ucm.es

El presente trabajo ha dispuesto de financiación de la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.1339/501100011033). El autor desea agradecer los acertados comentarios y sugerencias realizados por un evaluador anónimo.

Versión de enero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7571>

1. Introducción

En los últimos años se ha abierto un profundo debate sobre el concepto de autonomía estratégica que no parece haber concluido debido a las importantes ambigüedades de su propia definición. En el ámbito de la defensa y, más particularmente, de la industria de defensa, este asunto adquiere especial relevancia debido a los importantes riesgos y amenazas a las que se enfrenta la UE (Unión Europea) como conjunto y sus países de manera individual. Las diversas definiciones del concepto se han ido ampliando o reduciendo tanto por cuestiones políticas, como por otras de índole económico-industrial.

Sin embargo, una de las enseñanzas que ha dejado la pandemia del COVID-19 es que la UE no era capaz de abastecerse de los recursos necesarios, en tiempo y al coste adecuado siendo presa de terceros países, en muchos casos por la falta de asignación de recursos adecuada y otros por la equivocada percepción de seguridad de las sociedades europeas. Algo similar se puede decir de la guerra de Ucrania, que ha puesto sobre la mesa la necesidad de una mayor racionalización de las diversas industrias nacionales. Pero ¿es esto lo que realmente desean los países? La respuesta a esta cuestión no está clara.

En este sentido, incluso las relaciones institucionales entre la Comisión Europea y la propia Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), generan ciertas diferencias de aproximación y enfoque por parte de los Estados miembros y cierto grado de solapamiento entre ambas instituciones.

No obstante, como se expondrá posteriormente, la autonomía estratégica ha de considerarse desde la perspectiva de un conjunto de aspectos que la pueden impulsar o frenar, entre los cuales cabe destacar el control de los *inputs* necesarios para el desarrollo de sistemas de armas y tecnologías, los medios de producción y su cadena de suministros, cómo se organiza políticamente la gestión, la obtención de una mayor o menor libertad de acción, aspecto éste clave, y la política industrial y la financiación de la misma.

El artículo comienza analizando en el segundo apartado el concepto de autonomía estratégica desde diversos ángulos. El apartado tercero une este concepto con varios factores que afectan de manera directa a la industria de defensa. El apartado cuarto plantea la cuestión de cuál puede ser la nueva morfología de la industria europea de defensa y ciertas limitaciones que pueden afectar a los países de manera individual. El artículo termina con unas breves conclusiones (apartado quinto).

2. El concepto de autonomía estratégica: más sombras que luces

Encontrar una definición plenamente aceptada y concreta sobre el significado de la autonomía estratégica es, prácticamente, una misión imposible. Distintos autores ofrecen visiones diferentes incluso cuando se aplica a un mismo ámbito, como es el de la defensa. Sin embargo, la complejidad no termina ahí. En los últimos años este concepto se ha ido ampliando a otros ámbitos, como el económico, el político, el de la salud, el de la tecnología, etcétera (Martill y Dobber, 2022). Ya a primeros de los años 90 el concepto de autonomía tomó cuerpo debido al conflicto de la antigua Yugoslavia. Si bien no se hablaba de autonomía estratégica, sí se consideraba necesario poseer cierto grado de autonomía en términos militares fundamentalmente, aspecto este que se consignó de forma clara en el propio Tratado de Maastricht en 1992.

Posteriormente, en el año 1998 en la reunión de Saint-Malo, se llegó a la conclusión de que Europa debería tener una mayor autonomía para ser capaz de hacer frente a distintas amenazas de manera independiente, lo cual implicaba la necesidad de poseer capacidades propias a fin de ser utilizadas cuando se requiriera. Tal y como expresa Martí (2018), esta situación implicaba el reconocimiento implícito por parte de Francia y del Reino Unido de la incapacidad de actuar autónomamente en conflictos internacionales y suponía un cierto empuje para otros países de manera que se unieran a esta visión a través de un mayor esfuerzo en el ámbito

de la defensa. Posteriormente, el concepto de autonomía estratégica fue utilizado y aprobado por primera vez en noviembre de 2013 por el Consejo Europeo, y desarrollado en la Estrategia Global de la UE de 2016.

Un factor clave a subrayar es el que tiene que ver con las distintas perspectivas que poseen cada uno de los países miembros de la Unión Europea en relación con el concepto. Por ejemplo, países como Suecia o el Reino Unido no han utilizado habitualmente este concepto, mientras que otros como Alemania se aproximaban a él a través de sus papeles estratégicos, eso sí, sin llegar a una definición clara más allá del uso de términos como tecnologías clave o capacidades fundamentales que debía retener el país como forma de mantener cierta independencia frente a terceros países. En definitiva, lo que se da es una cierta mezcla entre la autonomía estratégica impulsada por las capacidades y otra impulsada por la tecnología, como sucede en los casos de España o Suecia y cada vez con mayor intensidad en el caso de Polonia (Arteaga *et al.*, 2016).

Desde una perspectiva institucional, la aproximación a la autonomía estratégica y a la forma en la que se gobiernan las relaciones dentro de la UE, también difiere. Mientras que la EDA tiene como misión participar en la definición de las capacidades y el armamento europeo, determinar las necesidades operativas, evaluar la mejora de las capacidades militares y reforzar la base industrial tecnológica de la defensa europea y lo hace con los países miembros a través de sus ministerios de defensa, por lo tanto de forma intergubernamental, la Comisión Europea es la única institución supranacional que participa en la cooperación industrial europea en materia de defensa, buscando una aproximación estructural. Tal y como reflejan Calleja-Crespo y Delsaux (2012, p. 6) «la Comisión puede actuar a través de su poder regulador y de sus competencias en ámbitos políticos que afectan, directa o indirectamente, a los mercados y a la defensa». En definitiva, tal y como expone Fiott (2015), si bien la Comisión reconoce compartir los mismos objetivos que la EDA, pretende atraer a los países a su enfoque «estructural», lo cual lleva

a que haya diversas aproximaciones en términos de relaciones institucionales y gobernanza. Esta situación no beneficia a la, ya de por sí, compleja interpretación de la autonomía estratégica de los países, por lo que las instituciones europeas han de ponerse de acuerdo para facilitar el camino hacia una perspectiva que sea ampliamente compartida. Un claro ejemplo de esto es la distinta aproximación que realizan algunos países en función de diversas características de sus industrias de defensa, unos más cercanos a la visión de la Comisión y otros a la de la EDA, por ejemplo, en función de la estructura del capital social de las empresas, bien sea público, bien privado —Calcara (2017) lo analiza para los casos francés y británico—.

En términos generales, los países definen su autonomía estratégica en función de las capacidades que desean retener para proteger tanto su territorio como a sus ciudadanos. El principal objetivo de la industria de defensa en este caso es proporcionar a las fuerzas armadas el equipamiento necesario para llevar a cabo su misión. No obstante, se constata que cuanto más desarrollada se encuentre la industria armamentística de un país más tenderá a definir las tecnologías necesarias para llevar a cabo las capacidades militares que desea conseguir (Arteaga *et al.*, 2016). El alcance de esta autonomía estratégica depende, fundamentalmente, de tres factores. Por un lado, de los recursos económicos disponibles en cada momento, particularmente aquellos que tienen que ver con la I+D y los destinados a hacer la política industrial de defensa; por otro, del nivel de ambición internacional de los países; y, finalmente, de los riesgos que asumen a través del mayor o menor control de las cadenas de suministro de los *inputs* estratégicos que requieren.

En todos los casos, uno de los factores clave en la definición del concepto de autonomía estratégica es el propio entorno estratégico al cual se enfrentan los países. En este sentido, Borrajo (2022) plantea tres áreas políticas unidas a vulnerabilidades, dependencias y conectividad de manera que cada una de ellas aportaría una parte a la definición del concepto de autonomía

estratégica. En este sentido, Fiott (2018) la define como «un conjunto de prácticas para identificar, priorizar y asegurar las dependencias favorables e identificar, priorizar y contener las dependencias desfavorables». Por su parte, el comisario de Mercado Interior, Thierry Breton definió la autonomía estratégica como la «posibilidad de elegir y de no tomar decisiones por defecto debido a la ausencia de alternativas o a fuertes dependencias»¹.

En relación con las dependencias es importante tener en consideración las relaciones existentes entre ambos lados del Atlántico a través de la OTAN. En este sentido, la búsqueda de la autonomía estratégica iniciada con la Estrategia Global de la Unión Europea en 2016 genera lo que Howorth (2005) denominó el dilema de seguridad euro-atlántica, según el cual una elevada autonomía europea podría llegar a implicar cierto nivel de aislamiento de los Estados Unidos, lo que posteriormente este mismo autor, en 2018, denominó una doble esquizofrenia, ya que a la vez que los Estados Unidos animaban a la Unión Europea a desarrollar sus capacidades militares, ello podría equilibrar la posición europea en relación con la estadounidense, lo cual reduciría el liderazgo internacional y la capacidad de penetración de sus sistemas de armas en el mercado europeo (Howorth, 2018). No obstante, llega a la conclusión de la necesidad de una relación equilibrada dentro de la OTAN, tal y como se acordó en la firma del Tratado de Washington. A esta misma conclusión llegan otros autores que ponen de manifiesto la necesidad de complementariedad y no sustitución entre las capacidades de la Unión Europea y de la OTAN (Helwig, 2021). Más aún, el nuevo concepto estratégico de la OTAN, aprobado en Madrid en el año 2022, pone de manifiesto la necesidad de que la Alianza Atlántica se apoye en la Unión Europea aprovechando al máximo las sinergias existentes.

En este mismo sentido y continuando con el concepto estratégico de la OTAN, se hace énfasis en proporcionar todos los recursos, infraestructuras, capacidades

y fuerzas que sean necesarios para cumplir las tareas esenciales de la Alianza, incluso llega a decir que es necesario cumplir en su totalidad el compromiso de inversión en defensa elevando los gastos nacionales y la financiación común de la OTAN. Obviamente, es fácil derivar de estas palabras la importancia que tiene el hecho de que la Unión Europea alcance un cierto nivel de autonomía estratégica que permita también aportar recursos a la Alianza, mejorando de este modo el nivel de la seguridad del conjunto de los países.

La importante interdependencia² existente entre los países de la Unión Europea tanto en términos económicos como comerciales y crecientemente en términos de defensa, tanto a través del desarrollo de programas de defensa comunes como a través de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés), entre otros instrumentos, apunta la idea de que los países de la Unión Europea pueden obtener una mayor soberanía a nivel internacional, y por tanto de forma conjunta, de la que tendrían de manera separada. Bien es cierto que, tal y como apuntan Arteaga *et al.* (2016), no debería ser el mínimo común denominador de las autonomías estratégicas nacionales, sino que debería añadir valor a estas³.

Los instrumentos mencionados son parte de los factores que pueden impulsar la autonomía estratégica europea. Las mejoras en la eficiencia de la política común de seguridad y defensa apoyados en ellos, junto con el desarrollo de capacidades de las cuales no dispone en la actualidad la Unión Europea, y que son fundamentales para conseguir unos niveles de seguridad necesarios, suponen la piedra de toque del conjunto de la autonomía en el ámbito de la defensa. En este sentido se expresan Domínguez *et al.* (2021) al demostrar que se pueden obtener ganancias de eficiencia por

¹ Discurso de la *Conférence sur l'avenir de l'Europe* (4 de noviembre de 2020).

² A ello habría que agregar la creciente necesidad de interoperabilidad entre los diversos sistemas de los países.

³ Es decir, debería ser un juego de suma positiva.

parte de los distintos países de la OTAN asignando de forma distinta —sin necesidad de elevarlos—, los recursos disponibles.

Desde una perspectiva básicamente militar, la autonomía se definiría como la libertad para llevar a cabo misiones y operaciones de forma autónoma más que como la libertad de no depender del *hegemon*. De esta forma, una Unión Europea responsable debería ser militarmente capaz de emprender misiones y operaciones de manera autónoma en su vecindad y a escala mundial si fuera necesario. Al animar a los Estados miembros de la UE a aumentar sus inversiones financieras y operativas en defensa se espera que esta se encuentre mejor posicionada para emprender misiones y operaciones militares sin necesidad de depender del apoyo político y militar de la OTAN o de Estados Unidos (Fiott, 2018). Este mismo autor define la autonomía estratégica desde tres perspectivas diferentes. La primera de ellas es la autonomía como responsabilidad, lo cual implica que los Estados europeos deberían asumir una mayor parte de la carga dentro de la OTAN y, cuando proceda, a través de la propia UE. La segunda se refiere a la autonomía como cobertura. Debido a las incertidumbres que pueden rodear la relación transatlántica, la cobertura estratégica puede observarse como una manera de garantizar que las estructuras y las políticas de defensa de la UE sean lo suficientemente autónomas y eficaces como para asumir una serie de tareas militares en caso de que Estados Unidos se retire gradualmente de Europa a lo largo del tiempo, es decir, pretende servir como una especie de póliza de seguros que proteja contra el deterioro de las relaciones entre las dos partes del Atlántico. Desde esta perspectiva, la Unión Europea estaría obteniendo una mayor autonomía industrial en el ámbito de la defensa. Por último, la autonomía como emancipación supondría que la Unión Europea es capaz de alcanzar todo su potencial como potencia global debido a que las otras dos formas de autonomía no son capaces de proporcionar a la UE el nivel de autonomía estratégica necesario para hacer frente a los retos de seguridad presentes y de futuro.

Desde una perspectiva más económica e industrial, Sabatino (2022) expone que la autonomía estratégica puede entenderse como la capacidad de diseñar, desarrollar, apoyar, modificar y exportar las capacidades necesarias para apuntalar la libertad de acción de la UE. Obviamente, en este caso, tanto la cantidad de gasto en defensa como su calidad, es decir, a qué equipos se destina, son factores clave para esa actuación de manera autónoma cuando sea necesario. Esto implica la necesidad de poseer una base tecnológica e industrial de defensa competitiva, como condición necesaria para mantener y conseguir las capacidades de defensa más novedosas pensando en las necesidades futuras. Desde esta perspectiva, se estaría cumpliendo con los aspectos expresados en la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE de 2016, así como aproximando los criterios expuestos en la Brújula Estratégica de 2022.

Surge en este punto el tema de la dimensión temporal para lograr la autonomía estratégica, ya que las políticas y los esfuerzos, en este sentido, han de ser graduales con el fin de tener una cierta protección de la posible retirada estadounidense y, por lo tanto, de la pérdida de apoyo a los países europeos de la OTAN. El calendario de la autonomía posee una serie de implicaciones que tienen que ver con aspectos tales como si políticamente se acepta el ritmo al cual se va generando dicha autonomía, es decir, si hay consenso, o cuáles son los posibles impactos en las industrias de defensa de los países y en la capacidad de generación de tecnologías y sistemas de armas, entre otros aspectos (Martill y Dobber, 2022).

Una vez realizada una breve revisión de los distintos atributos y algunas definiciones sobre la autonomía estratégica, se plantea aportar una definición propia que considere algunos de los aspectos mencionados junto con otros que permitan una enunciación más comprehensiva. Es necesario partir de la base de que la autonomía estratégica plena no es alcanzable, pero sí es posible recoger al menos cuatro ámbitos relativos a la defensa que, con distinta intensidad, soporten un elevado grado de autonomía estratégica

TABLA 1
PRINCIPALES ASPECTOS A CONSIDERAR DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Principales aspectos de la autonomía estratégica	Situación hasta ahora	Principales cambios esperados
Control de <i>inputs</i>	Importante volumen de importaciones tanto de materias primas como de tecnologías. Elevada dependencia	Desarrollo de tecnologías y capacidades intra-UE. Financiadas por los países y por el presupuesto comunitario. Importación de materias primas no existentes en la UE. Incrementar las fusiones y adquisiciones
Medios de producción y cadena de suministros	Cooperación industrial reducida con elevados costes y tiempos de desarrollo. Cadena de suministros global con reducido control por parte de los países de la UE	Aumento del control de la cadena de suministros: nacionales/UE. Generación de corporaciones transeuropeas. Mayor entrada de pymes de la UE en las cadenas de suministro
Organización política y gestión	Fundamentalmente nacionales con apoyo de instituciones como EDA, OCCAR	Reparto nacional/UE. Planeamiento «compartido» y coherente entre los países miembros
Conseguir libertad de acción	Acceso limitado a sistemas y a su uso (principalmente, los provenientes de los EE UU). Capacidades militares reducidas para conflictos de amplio espectro y plazo	Tecnologías y sistemas propios. Acceso a suministros. Independencia en la toma de decisiones de OTAN/EE UU. Mayor capacidad para realizar operaciones UE de <i>hard power</i>
Política industrial y financiación	Paliar fallos de mercado. Promover una estructura industrial nacional fundamentalmente. Impulsar la innovación	Paliar fallos de mercado. Promover una estructura industrial UE competitiva internacionalmente. Impulsar la innovación disruptiva. Impulsar la competencia. Articular políticas (en plural) para las industrias de defensa, dada su heterogeneidad. Mayor compromiso de recursos

FUENTE: Elaboración propia.

para el conjunto de la UE. El primero de ellos tiene que ver con el control de los *inputs* estratégicos necesarios tanto materiales, como económicos y tecnológicos que se hayan definido como críticos por parte de las autoridades europeas en coordinación con las nacionales. En el segundo, habría que considerar el control de los medios de producción y de las cadenas de suministros, es decir, la mayor parte de la base industrial y tecnológica de la defensa. Como tercer aspecto, sería necesario conseguir una organización política supranacional que desarrolle estrategias a largo plazo y que sea capaz de sustentar de forma coherente los dos aspectos mencionados anteriormente. Por último, y una vez asentados los tres aspectos mencionados, conseguir la libertad de acción y de uso de las capacidades obtenidas.

En la Tabla 1 se observan los principales aspectos a considerar de la autonomía estratégica.

3. La industria de defensa europea en el contexto de la autonomía estratégica

Históricamente, los mercados de defensa han estado altamente protegidos de la competencia por diversos motivos. Por un lado, se trataba de mantener capacidades nacionales para evitar la dependencia de terceros países. Por otro lado, es una forma de desarrollar capacidades propias a medio y largo plazo con el fin de generar nuevas tecnologías, puestos de trabajo y evitar problemas de seguridad en el suministro de piezas, repuestos y en el mantenimiento de los sistemas. Posee,

igualmente, un efecto de reparto de empleo y valor añadido regional, ya que suele darse una elevada concentración industrial en determinadas zonas o regiones a lo largo de la geografía europea. En definitiva, la competencia abierta parece que no es la tónica general en la industria de defensa europea, ya que como pone de manifiesto Béraud-Sudreau (2020), el 76% de los contratos de sistemas de armas los obtienen empresas nacionales y tan solo un 9% firmas de otros países de la UE.

De hecho, es habitual invocar el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) a fin de permitir a los Estados miembros que excluyan ciertas adquisiciones de las normas de contratación fuera de sus fronteras por motivos de seguridad nacional. En este sentido, la Directiva 2009/81/CE limitó el uso de este artículo, si bien sigue siendo utilizado de forma habitual, aunque con un mayor control por parte de Bruselas.

Pero la falta de competencia no es el único problema al cual se enfrenta el mercado de defensa. El proteccionismo de los países genera como efecto una importante fragmentación industrial que limita de manera clara la obtención de economías de escala —comparando, por ejemplo, con los EE UU—, y la multiplicación del número de equipos y sistemas, tal y como expresa el informe de McKinsey (2013), a lo cual habría que agregar los elevados costes de mantenimiento de los mismos debido a su importante diversidad. Si a esta situación se une la secular falta de presupuestos destinados a defensa de la mayor parte de los países de la UE, se entiende que la eficiencia del mercado sea muy reducida, ya que la duplicidad de esfuerzos —presupuestarios, de recursos humanos, de infraestructuras, etc.—, es la nota dominante.

Por otra parte, el carácter cíclico de las adquisiciones de sistemas de los países conduce a que haya recursos ociosos en determinados subsectores, algo que podría evitarse si se fuera hacia un mercado más integrado que elevaría igualmente la autonomía estratégica de la UE. Bien es cierto que los problemas de sobrecostes no se eliminarían, salvo que la forma de colaboración entre las empresas y los ministerios de defensa

se fundamentaran en las capacidades competitivas y la excelencia empresarial, pero en este caso sufrirían las industrias de defensa de algunos países a favor de aquellas que tuvieran unas capacidades tecnológicas y financieras más elevadas, que no tienen por qué ser las más eficientes.

En definitiva, el conjunto de problemas enunciados implica la necesidad de una profunda reorganización de la industria de defensa de los países a fin de establecer una industria europea. No obstante, esto no supone la posibilidad de un mercado único de la defensa, aunque los costes de la no cooperación parecen ser más elevados que los de la colaboración (Sabatino, 2022).

Hasta hace pocos años no había habido ningún deseo de autonomía en el sector de la defensa a nivel europeo, por lo que la idea de crear herramientas europeas para dicha autonomía —a saber, financiación de la Unión Europea además de la financiación de las naciones para proyectos (cooperativos) de I+D en defensa— era teóricamente apropiada, pero en el plano real no realizable. Obviamente, la situación generada por el Brexit también supuso un cierto impulso a este cambio de perspectiva.

Abundan los ejemplos de programas, nacionales o internacionales, en los que se ha decidido establecer contratos separados con subcontratistas, o imponer subcontratistas específicos al principal, por razones no necesariamente vinculadas a un objetivo de autonomía estratégica y no respaldadas por un análisis técnico y de riesgos sólido. Estas decisiones han tenido consecuencias graves o incluso catastróficas para el cliente —Ministerio de Defensa—. Obviamente, esta no es la mejor manera de construir una sólida base tecnológica e industrial de la defensa (BTID) europea que aporte autonomía estratégica, ya que esta situación suele, o bien hacer necesario un cambio de subcontratista, en caso de fracaso total del inicial, o bien crear duplicidades e incrementos de costes elevados (Bellouard y Fonfría, 2018), en contextos de importante restricción presupuestaria.

Este tipo de situaciones, que generan significativas incertidumbres y riesgos, son particularmente dañinas en el caso de los países pequeños, de tal forma que

estos tratan de incluir a las pymes —particularmente, las que generan tecnologías de nicho—, dentro de las cadenas de suministros de la Unión Europea a fin de aumentar la autonomía estratégica compartida. De este modo, el objetivo de autonomía estratégica perseguido por los ministerios de defensa, para la utilización de cualquier sistema y para la decisión futura de exportación del mismo, puede verse limitado por la normativa de terceros países generando importantes ineficiencias, tal y como ha ocurrido frecuentemente en el caso de los programas de cooperación intra europeos al utilizar la regla del justo retorno.

Las distintas percepciones de seguridad, culturas estratégicas y restricciones burocráticas de los países de la UE —junto a la secular escasez presupuestaria—, son limitadores evidentes del desarrollo industrial, estratégico y militar. Adicionalmente, la falta de consenso y participación en el desarrollo de sistemas —que son, normalmente, emprendidos por un reducido número de países—, cercena las capacidades de avance de una industria europea de defensa autónoma.

En este sentido, surgen varias cuestiones relevantes relativas a si realmente los países de la UE desean una industria o un mercado común de la defensa, lo cual llevaría a la pérdida de ciertas capacidades para algunos de ellos. Por otra parte, aún es pronto para saber si con los nuevos desarrollos de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP, por sus siglas en inglés), se van a desplegar realmente capacidades que, más allá de incrementar la cooperación, conduzcan a una mayor autonomía estratégica. Hay dudas acerca de qué tipos de sistemas se van a desarrollar de manera conjunta: es de esperar que aquellos tecnológicamente más sofisticados, que la mayor parte de los países no sean capaces de desarrollar por sí mismos por cuestiones bien técnicas, bien económicas. Finalmente, una vez realizadas las inversiones y desarrollados los sistemas ¿habrá demanda interna suficiente como para rentabilizarlos o algún sistema de *pooling & sharing* suficientemente amplio, más allá de la capacidad exportadora hacia terceros países?

Conocida la experiencia de algunos sistemas como el Eurofighter o el A-400M, con importantes retrasos y elevados sobrecostes, no hay respuestas claras a las cuestiones anteriores y resulta complejo establecer si se podrá alcanzar un elevado grado de autonomía estratégica. Sin embargo, tal y como destaca Mawdsley (2021), debido a la profunda interdependencia entre los países europeos en el ámbito de la defensa, puede llegarse a considerar que el interés nacional se encuentra subsumido en el propio interés europeo, lo cual desembocaría en una integración creciente en el tiempo de las industrias de defensa nacionales en una industria europea. Esta es una visión más optimista, aunque hoy en día menos realista.

Sin embargo, y a pesar de que la integración europea se amplía cada vez más en diversos aspectos, tanto económicos como industriales, el principio de la soberanía nacional sigue siendo un factor básico de los Estados miembros y, muy particularmente, en las cuestiones relativas a la industria de defensa. Dyson y Konstadinides (2013), por ejemplo, consideran que es posible una mayor integración y armonización en aquellos aspectos que no son básicos para la seguridad nacional de los países y que podríamos llamar *soft*, pero no en otros como las políticas de defensa o las estructuras militares o, en buena parte, en la adquisición de armamento a nivel internacional⁴.

4. Hacia una nueva morfología de la industria de defensa europea

Tal y como se ha expresado anteriormente, la nueva política común de seguridad y defensa de la Unión Europea tiene por objeto principal el estímulo a la cooperación entre empresas de los distintos países a fin de obtener el mayor *value for money* de cada unidad monetaria invertida en defensa, evitando así problemas como

⁴ Nótese que su trabajo es previo a la publicación de la Estrategia Global de la UE de 2016.

la duplicidad de sistemas o el reducido impacto de las inversiones de cada uno de los países por separado.

Para ello se hace especial énfasis en la colaboración, tanto en la generación como en la aplicación industrial de tecnologías financiadas por la propia UE a través, fundamentalmente, del Fondo Europeo de Defensa, dotado con unos 8.000 millones de euros para el periodo 2021-2027. Una de las claves del énfasis en este aspecto se basa en que los cambios que producen las tecnologías disruptivas modifican las bases del conocimiento (Coccia, 2017), alterando incluso las relaciones de poder a nivel internacional, lo cual conlleva un reequilibrio de poderes —un claro ejemplo sería China—.

Esta situación implica el surgimiento de nuevos actores y la aparición de empresas que inicialmente no se encontraban en el mercado de defensa y que suponen importantes retos para las ya establecidas, llegando de esta forma a modificar la estructura del sector. Ante este cambio de escenario, tanto el ámbito empresarial vinculado a la defensa, como las propias fuerzas armadas han de modificar sus comportamientos y sus estructuras de manera profunda. La cuestión clave es en qué dirección han de orientarse dichos cambios.

En este sentido cabe plantearse de cara a los próximos años dos posibles escenarios. El primero de ellos sería uno en el cual los principales países con importantes industrias de defensa mantuvieran, incluso impulsarían, la creación de campeones nacionales. Esta situación supondría mantener elevados grados de oligopolio nacionales que, tratando de cumplir con las directrices de la CSDP, realizarían acuerdos de cooperación para el desarrollo de sistemas complejos, algo similar, pero a mayor escala a lo que se hace en la actualidad con algunos casos, como, por ejemplo, el Eurofighter o el A-400M. Esta situación no cumpliría las expectativas de la política de la UE, ya que mantendría elevados grados de fragmentación industrial sin llegar a profundizar en la creación de una base tecnológica e industrial de la defensa (BTID) europea.

El segundo de los escenarios sería el aumento de los procesos de consolidación industrial europeos que,

hoy en día, son aún escasos y llevan un importante retraso en relación con los producidos en los EE UU, que comenzaron dichos procesos a primeros de la década de los años 90. Bien es cierto que en la actualidad se observan algunos movimientos en dicha línea, pero aún se encuentran en un estadio inicial. La cuestión clave es preguntarse si el futuro de la industria europea de defensa pasa por generar grandes empresas transnacionales del tipo de Airbus en los distintos dominios —terrestre, naval, incluso ciber—, con los aspectos tanto positivos como negativos que ello supone.

Si esto fuese así supondría un importante proceso de consolidación industrial en el sector que implicaría profundos cambios. No obstante, es difícil generalizar para los diferentes subsectores que componen la industria de defensa, ya que no es lo mismo el caso del sector de armamento terrestre que el sector naval, por ejemplo, tal y como exponen Kleczka *et al.* (2020). Las empresas de defensa de mayor tamaño ven en el concepto de la consolidación la posibilidad de aumentar el apoyo y la financiación europeos, pero las industrias nacionales también temen las posibles implicaciones de la creación de una industria de defensa europea, ya que se preguntan en qué posición quedarán las empresas de menor tamaño. Este es el caso particular de algunos países como España o Suecia que poseen capacidades relevantes e incluso tecnologías propias y una importante propensión exportadora, pero pueden verse relegadas a un segundo o tercer plano como suministradores especializados, lo cual pone en riesgo la propia generación de nuevas tecnologías, la creación de empleo y los posibles retornos generados.

5. Conclusiones

En estas líneas se ha tratado de describir el concepto de autonomía estratégica y algunas de las implicaciones que tiene en términos de las políticas que está aplicando la UE y de los impactos que puede generar a largo plazo en la estructura de la industria europea de defensa.

Las ineficiencias por falta de cooperación pueden llegar a alcanzar un volumen de entre 25 y 100 mil millones de euros anuales en el conjunto de los miembros de la UE (Ministerio de Defensa, 2015, p. 5). Para paliar estas ineficiencias se está actuando en tres ejes: reducir la dependencia tecnológica, eliminar duplicidades para generar economías de escala y potenciar la interoperabilidad. En definitiva, lo que se busca es dotar a Europa de una mayor autonomía estratégica en los ámbitos tecnológico, industrial y militar. Sin embargo, el 80% de las compras públicas en defensa se ejecuta sobre capacidades domésticas de cada Estado.

No está en absoluto claro que los distintos países miembros de la UE deseen una industria europea de defensa por lo que conlleva de pérdidas de soberanía, control de cadenas de suministro propias, capacidades acumuladas en el tiempo y financiadas con recursos públicos y generación de tecnologías. Más aún, la probable situación en la que pueden quedar algunos países cuya industria de defensa podría calificarse de «intermedia», como es el caso de España, no permite atisbar la solución final.

En definitiva, la pregunta clave para este tipo de países es ¿cómo se desea que sea su industria de defensa dentro de 15 o 20 años? La autonomía estratégica, por lo tanto, habría que definirla en dos niveles: el nacional y el europeo.

Sin embargo, los problemas de gobernanza existentes en algunos casos pueden suponer cierto freno al desarrollo de la autonomía estratégica. Ello unido a las distintas visiones del concepto que poseen los países implicaría que alcanzar dicha autonomía pueda generar importantes costes y dilatarse en el tiempo más de lo que sería deseable.

Se han destacado los diversos aspectos que afectan a la autonomía estratégica en positivo o en negativo: el control de los *inputs* necesarios para el desarrollo de sistemas de armas y tecnologías, los medios de producción y su cadena de suministros, cómo se organiza políticamente la gestión, la obtención de una mayor o menor libertad de acción y la política industrial

y su financiación. De su mayor o menor control por parte de los países y de la propia UE resultará, igualmente, una autonomía más o menos acusada, al igual que de las relaciones entre empresas y de su capacidad para conformar un mercado en el que haya o no campeones nacionales.

Referencias bibliográficas

- Arteaga, F., Jermalavicius, T., Marrone, A., Maulny, J. P., & Terlikowsky, M. (2016). *Apropiate Level of European Strategy Autonomy*. Armament Industry European Research Group (Ares). November.
- Bellouard, P., & Fonfría, A. (2018). *The relationship between prime contractors and SMEs: how to best manage and fund cooperative programmes* (ARES Policy Paper No. 24). Armament Industry European Research Group.
- Béraud-Sudreau, L. (2020). Integrated markets? In D. Fiott (Ed.), *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence* (pp. 59-73). European Union Institute for Security Studies.
- Borrajó, D. (2022). La autonomía estratégica de la Unión Europea más allá de la seguridad y la defensa: la seguridad de las cadenas de suministro y la potenciación de la conectividad. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 43, 1-34.
- Calcara, A. (2017). State–defence industry relations in the European context: French and UK interactions with the European Defence Agency. *European Security*, 26(4), 527-551.
- Calleja-Crespo, D., & Delsaux, P. (2012). Defending European Defence: The Commission's Role. *Bureau of European Policy Advisors Monthly Brief*, 54.
- Coccia, M. (2017). Sources of technological innovation: Radical and incremental innovation problem-driven to support competitive advantage of firms. *Technology Analysis & Strategic Management*, 29(9), 1048-1061.
- Domínguez, M., Aparicio, J., & Fonfría, A. (2021). Efficiency evaluation of NATO member nations from a defense economics perspective. *Boletín de Estadística e Investigación Operativa (BEIO)*, 37(3), 183-207.
- Dyson, T., & Konstadinides, T. (2013). *European defence cooperation in EU law and IR theory*. Palgrave Macmillan.
- Fiott, D. (2015). The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry? *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 542-557.
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards «European sovereignty» in defence? *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 12, 1-8.

- Helwig, N. (2021). Introduction: the EU's choices in advancing Strategic Autonomy. In N. Helwig (Ed.), *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU. New Agendas for Security, Diplomacy, Trade and Technology* (pp. 15-25). Finnish Institute of International Affairs.
- Howorth, J. (2005). The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP. *Journal of Transatlantic Studies*, 3(1), 39-54.
- Howorth, J. (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations? *Journal of European Integration*, 40(5), 523-537.
- Kleczka, M., Buts, C., & Jegers, M. (2020). Towards an 'Airbus of the Land Systems Sector'? Recent Developments and Market Concentration in the European Armoured Vehicle Industry. *Defence and Peace Economics*, 32(8), 1-29.
- Martí, C. (2018). ¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa? *Papeles de Europa*, 30(1), 19-35.
- Martill, B., & Dobber, J. (2022). Introduction: Beyond Autonomy. In *Beyond Autonomy Rethinking Europe as a Strategic Actor* (pp. 4-10). Friedrich Naumann Foundation and LSE Ideas Europe Programme.
- Mawdsley, J. (2021). Does being part of a Semi-regionalized European Defence Economy change State behavior in Armaments Policy Decision-making? In K. çağlar, R. A. Bitzinger, & S. G. Neuman (Eds.), *Defence Industries in the 21st Century. A Comparative Analysis* (pp. 144-155). Routledge.
- McKinsey. (2013). *The Future of European Defence: Tackling the Productivity Challenge*.
- Ministerio de Defensa. (2015). *EDAP. El plan de acción europeo de la defensa*. Noviembre.
- Sabatino, E. (2022). The European defence fund: a step towards a single market for defence? *Journal of European Integration*, 44(1), 133-148.