



ALTO REPRESENTANTE  
DE LA UNIÓN PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 5.3.2024  
JOIN(2024) 10 final

**COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Una nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea: lograr la preparación en materia  
de defensa de la UE a través de una industria de defensa europea resiliente y con  
capacidad de respuesta**

## INTRODUCCIÓN

Los días 14 y 15 de diciembre de 2023, el Consejo Europeo, en consonancia con la Declaración de Versalles<sup>1</sup> y la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa<sup>2</sup>, subrayó que es preciso realizar un mayor esfuerzo para cumplir el objetivo de la Unión de mejorar la preparación en materia de defensa.<sup>3</sup> El Consejo Europeo también hizo hincapié en la necesidad de reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE), incluidas las pymes, y de lograr que se más innovadora, competitiva y resiliente. Una UE más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros.

La preparación de la UE en materia de defensa puede definirse como un estado constante de preparación de la Unión y de sus Estados miembros para proteger la seguridad de sus ciudadanos, la integridad de su territorio y sus activos o infraestructuras principales, así como sus valores y procesos democráticos fundamentales. Esto incluye la capacidad de prestar asistencia militar a sus socios, como Ucrania. En consonancia con la Brújula Estratégica, abarca la capacidad de actuar con mayor rapidez y decisión ante las crisis, proteger a nuestros ciudadanos frente a amenazas en rápida evolución, invertir en las capacidades y tecnologías necesarias y colaborar con otros agentes para alcanzar objetivos comunes. Esta Estrategia también responde a las propuestas presentadas por los ciudadanos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa<sup>4</sup>.

Una industria de defensa fuerte a escala de la UE es un requisito previo esencial para lograr la preparación en materia de defensa. La presente Estrategia Industrial de Defensa Europea, basada en las conclusiones del análisis de los déficits de inversión en materia de defensa presentadas en la Comunicación conjunta de 18 de mayo de 2022<sup>5</sup>, y tras un proceso exhaustivo de consulta con las partes interesadas, propone un enfoque ambicioso respaldado por un Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP), unido a una serie de medidas de apoyo y junto con el Fondo Europeo de Defensa (FED), con objeto de reforzar el pilar industrial de la preparación de la UE en materia de defensa. Este esfuerzo

---

<sup>1</sup> Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, [20220311-versailles-declaration-es.pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>2</sup> Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, Bruselas, 21 de marzo de 2022, 7371/22, [pdf \(europa.eu\)](#).

<sup>3</sup> Reunión del Consejo Europeo, Bruselas, 15 de diciembre de 2023, EUCO 20/23, [europeanCouncilconclusions-14-15-12-2023-es.pdf \(europa.eu\)](#). Las conclusiones dicen lo siguiente: «Habiendo hecho balance de la labor realizada para aplicar sus anteriores Conclusiones, la Declaración de Versalles y la Brújula Estratégica, el Consejo Europeo subraya que es preciso realizar un mayor esfuerzo para cumplir los objetivos de la Unión de mejorar la preparación en materia de defensa y aumentar el gasto en defensa de manera colaborativa, por ejemplo reforzando la inversión en defensa y el desarrollo de capacidades, y llegar a constituir un mercado integrado y eficaz en el ámbito de la defensa».

<sup>4</sup> Las encuestas de opinión pública de la UE confirman el gran interés y las elevadas expectativas de los ciudadanos europeos en cuanto a una mayor cooperación en cuestiones de defensa. Según el Eurobarómetro estándar n.º 100 (diciembre de 2023), el 79 % de los europeos cree que debería incrementarse la cooperación en materia de defensa a escala de la UE, y el 69 % considera que la UE debe reforzar su capacidad para producir equipos militares.

<sup>5</sup> Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir. Bruselas, 18.5.2022, JOIN(2022) 24 final.

debe proseguir de forma constante más allá del actual marco financiero plurianual (2021-2027), con financiación de la UE proporcionada a través de instrumentos futuros cuyo alcance y diseño se basarán en la experiencia adquirida a través de la ejecución de los diferentes programas de defensa.

El fuerte aumento de las amenazas regionales y mundiales y los retos en materia de seguridad y, en particular, el retorno de la guerra convencional de alta intensidad en Europa requiere un cambio radical urgente en la velocidad y la escala a las que la BITDE puede determinar, desarrollar y producir los equipos militares necesarios en todo el espectro, empezando por las necesidades más urgentes. En este sentido, es necesario seguir reforzando y optimizando las herramientas e instrumentos que la Unión ha puesto en marcha en los últimos años. La preparación industrial en materia de defensa debe reforzarse en toda la Unión, prestando especial atención a las implicaciones específicas que tiene para los Estados miembros más expuestos al riesgo de que se materialicen amenazas militares convencionales.

Solo es posible lograr dicha preparación si se permite que el aumento constante del gasto en defensa de los Estados miembros conceda una prioridad real a las inversiones colaborativas, a través de los instrumentos e incentivos adecuados. Esto reforzará tanto sus capacidades militares como la base industrial de defensa en la que pueden apoyarse la UE y sus Estados miembros. También reforzará directamente la OTAN, ya que los Estados miembros, incluidos los que son aliados de la OTAN<sup>6</sup>, cuentan con un conjunto único de fuerzas que pueden poner a disposición en diferentes marcos. Asimismo, contribuye a la seguridad económica de la Unión en general, ya que la BITDE es un motor fundamental de la innovación tecnológica y la resiliencia en todas nuestras sociedades.

Esta estrategia tiene por objeto reforzar y apoyar los esfuerzos de los Estados miembros destinados a **invertir más, mejor, juntos y con perspectiva europea** (sección 2). Se debe lograr una mayor disponibilidad de productos y sistemas de defensa gracias a **una BITDE más eficiente y con mayor capacidad de respuesta, basada en una mayor seguridad del suministro** (sección 3). Es importante desarrollar los **medios financieros** necesarios para respaldar la preparación industrial de la UE en materia de defensa (sección 4). Además, es preciso **integrar una cultura de preparación en materia de defensa**, también en todas las políticas de la UE (sección 5). Por último, se deben aprovechar las **asociaciones** para mejorar la preparación y la resiliencia (sección 6).

## **1. LOGRAR LA PREPARACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA A TRAVÉS DE UNA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA MÁS RESILIENTE Y CON MAYOR CAPACIDAD DE RESPUESTA**

### **1.1. La preparación en materia de defensa, un imperativo en el entorno geopolítico actual**

Ante el retorno de la guerra de alta intensidad en Europa tras la invasión no provocada y a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en 2022, la Unión debe mejorar rápidamente su preparación en materia de defensa.

El corazón mismo del orden mundial basado en normas se está viendo amenazado, y los países del entorno cercano de la Unión y más allá se ven cada vez más afectados por tensiones, inestabilidad, amenazas híbridas y conflictos armados. Los competidores

---

<sup>6</sup> Veintidós de los veintisiete Estados miembros son actualmente miembros de la OTAN, y se espera que Suecia se adhiera a la Alianza de forma inminente.

estratégicos están realizando inversiones considerables en capacidades militares, capacidades industriales de defensa y tecnologías críticas, mientras que la integridad de nuestras cadenas de suministro y el acceso sin trabas a los recursos ya no pueden darse por sentados.

La UE y sus Estados miembros también se enfrentan a amenazas híbridas generalizadas, como ilustra el incremento de los ciberataques, los sabotajes, la piratería de infraestructuras y activos críticos, la desinformación, la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros. También se enfrentan a oposición al acceso de Europa a determinados ámbitos estratégicos como el espacial, el cibernético, el aéreo y el marítimo. Estos acontecimientos ponen en peligro nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros valores democráticos.

La defensa del territorio de los Estados miembros y de los ciudadanos es principalmente una responsabilidad nacional, en particular a través de los compromisos de los aliados en el contexto de la OTAN. En este contexto, la evolución geopolítica apunta a una necesidad imperiosa de que Europa asuma una mayor responsabilidad estratégica con respecto a su propia seguridad, en particular para ayudar a socios clave como Ucrania. Bajo la orientación de la Brújula Estratégica, la UE es y debe seguir siendo un actor fuerte en materia de seguridad y defensa, y, por tanto, un proveedor de seguridad más fiable y un agente de defensa capaz no solo para con sus propios ciudadanos, sino también en beneficio de la paz y la seguridad internacionales.

Una UE más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa también contribuirá positivamente a la seguridad mundial y transatlántica y complementa a la OTAN. Para aquellos Estados miembros que también son miembros de la OTAN, la Alianza sigue siendo la base de su defensa colectiva. La preparación en materia de defensa requiere la planificación, el desarrollo y la disponibilidad operativa de las capacidades de defensa y los elementos de apoyo estratégico necesarios, el dominio de las tecnologías críticas y la capacidad de adquirir, operar y proteger en su integridad el conjunto de capacidades, infraestructuras y activos que se precise.

Por lo tanto, para lograr la preparación en materia de defensa es necesario realizar una inversión enorme y coordinada en las capacidades de defensa necesarias, lo que incluye las infraestructuras críticas pertinentes. Esto requiere agilidad para integrar constantemente las innovaciones que provienen cada vez en mayor medida de agentes de pequeño tamaño y no tradicionales, que con demasiada frecuencia tienen dificultades para que se reconozca la contribución que podrían llevar a cabo. Los adversarios han emprendido una carrera mundial por la supremacía tecnológica que exige a todos los agentes unos ciclos de inversión cada vez más rápidos y más costosos: la Unión no puede permitirse ir a la zaga.

Incluso los Estados miembros que disponen de los mayores presupuestos de defensa de la Unión se enfrentan a dificultades crecientes a la hora de invertir las sumas necesarias de manera autónoma, lo que expone a la UE a brechas industriales y de capacidades cada vez más amplias y a mayores dependencias estratégicas. Lo mismo ocurre con los principales fabricantes y sus cadenas de suministro. Por lo tanto, la preparación en materia de defensa requiere más cooperación y acción colectiva. En tiempos de guerra de alta intensidad, esto exige la capacidad de producir en masa un amplio conjunto de equipos de defensa, como municiones, drones, misiles y sistemas de defensa aérea, profundas capacidades de ataque, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, así como la capacidad de garantizar una disponibilidad rápida y suficiente.

Para permitir esta producción en masa, la organización del sector industrial de la defensa debe evolucionar.

***Recuadro 1. Adquisiciones de defensa en la UE: las compras se realizan predominantemente de forma individual y en el extranjero***

Como se destaca en el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir, si todos los Estados miembros hubieran gastado el 2 % de su PIB en defensa, y de este hubieran dedicado un 20 % a la inversión, desde 2006 hasta 2020, **se habrían destinado al sector de la defensa unos 1,1 billones EUR** adicionales, de los cuales cerca de 270 000 millones EUR se habrían dedicado a la inversión.

En 2022, el gasto en defensa de los Estados miembros aumentó por octavo año consecutivo, alcanzando los 240 000 millones EUR<sup>7</sup>. **El 78 % de las adquisiciones de defensa por parte de los Estados miembros de la UE entre el inicio de la guerra de agresión de Rusia y junio de 2023 se realizaron a países de fuera de la UE**, y los Estados Unidos representaban por sí solos el 63 %<sup>8</sup>.

Entre 2021 y 2022 se produjo un aumento del 7 % en la adquisición de nuevos equipos, pero **solo el 18 % del gasto total en equipos se dedicó a la adquisición colaborativa de equipos de defensa de la UE en 2022<sup>9</sup>, muy por debajo del actual valor de referencia colectivo del 35 % establecido por los Estados miembros<sup>10</sup>.**

## **1.2. La preparación en materia de defensa requiere una BITDE fuerte, innovadora y con capacidad de respuesta**

Como se destaca en la Brújula Estratégica y en la Declaración de Granada de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE<sup>11</sup>, el fortalecimiento de la preparación en materia de defensa de la UE y de sus inversiones en capacidades de defensa requiere una base tecnológica e industrial sólida, ágil y resiliente.

La BITDE es un elemento esencial e integral para garantizar que nuestras sociedades sean seguras y prósperas en la actualidad y en el futuro. Una BITDE competitiva y con capacidad de respuesta es la base de cualquier papel creíble de Europa en su propia defensa y seguridad.

La preparación industrial de la defensa de la UE, en la actualidad y en el futuro, requiere inversiones públicas y privadas en todo el espectro de necesidades, a fin de hacer posible la capacidad de respuesta de la industria de defensa a tiempo y en la escala adecuada a las

<sup>7</sup> Frente a un mínimo histórico de 171 000 millones EUR en 2014. Véase *European Defence Agency Defence Data 2022, key findings and analysis* [«Datos de defensa de la Agencia Europea de Defensa, 2022. Principales conclusiones y análisis», documento en inglés].

<sup>8</sup> Jean-Pierre Maulny, *THE IMPACT OF THE WAR IN UKRAINE ON THE EUROPEAN DEFENCE MARKET* [«IMPACTO DE LA GUERRA DE UCRANIA EN EL MERCADO DE DEFENSA EUROPEO», documento en inglés], IRIS, septiembre de 2023, [19\\_ProgEuropeIndusDef\\_JPMaulny.pdf \(iris-france.org\)](#).

<sup>9</sup> Revisión anual coordinada de la defensa, 2022.

<sup>10</sup> Establecido por la Junta Directiva Ministerial de la Agencia Europea de Defensa (AED) en 2007.

<sup>11</sup> Consejo Europeo, Declaración de Granada, 6 de octubre de 2023.

necesidades de los Estados miembros. La innovación ha de ser un foco de atención constante, al tiempo que debe garantizarse la resiliencia frente a las crisis y perturbaciones externas.

***Recuadro 2. La BITDE hoy: un gran potencial que debe aprovecharse en mayor medida***

La base tecnológica e industrial de la defensa de la Unión consiste hoy en una combinación de un gran número de contratistas principales con empresas de mediana capitalización y un elevado número de pequeñas y medianas empresas (pymes).

Además de los líderes europeos dedicados a la producción de sistemas avanzados de primera categoría, en su mayoría situados en un puñado de Estados miembros, existe una gran cantidad de pequeños (pero a menudo esenciales) fabricantes de plataformas, proveedores de equipos y fabricantes de bienes fungibles —como municiones—, subproveedores y productores especializados **repartidos por toda la UE** que desempeñan un papel no menos crucial.

La cartografía de la industria que llevó a cabo el Grupo de Trabajo para la Adquisición Conjunta de Equipos de Defensa puso de manifiesto que los fabricantes principales de los cuarenta y seis artículos que se necesitaban con mayor urgencia estaban situados en veintitrés Estados miembros.

La BITDE es competitiva a escala mundial, con un **volumen de negocios anual estimado de 70 000 millones EUR** y grandes volúmenes de exportación (más de 28 000 millones EUR en 2021). En términos globales, se calcula que la BITDE emplea a unas **500 000 personas**<sup>12</sup>.

Sin perjuicio de su competitividad general, la capacidad de la BITDE para liberar todo su potencial se ve socavada por años de inversión insuficiente, a pesar de los progresos realizados en los últimos años. Esto es consecuencia de las decisiones estratégicas y presupuestarias adoptadas por los Estados miembros en las últimas décadas, y en un contexto geopolítico diferente, para destinar los dividendos de la paz a otros usos sociales. La persistente fragmentación industrial a escala nacional también constituye un obstáculo para una eficiencia óptima de las inversiones en defensa. Estas tendencias han dado lugar a una reducción significativa del tamaño comparativo y de la presencia del mercado de defensa de la UE en la escena mundial, así como a un aumento de la dependencia de terceros países, lo que ha impedido que la BITDE tenga el peso que le correspondería.

**1.3. La escasa inversión cooperativa en la UE hace que la BITDE continúe sin tener el peso que le correspondería**

En un mercado complejo en el que los Gobiernos nacionales son los únicos compradores, los Estados miembros siguen sin coordinar, agrupar y concertar suficientemente sus decisiones de planificación y adquisición en materia de defensa, a pesar del conjunto de instrumentos y marcos europeos de los que disponen. Por lo tanto, la demanda sigue organizándose en gran medida a nivel nacional, y la mayoría de las decisiones de inversión se derivan de consideraciones nacionales y se basan en la programación nacional, a menudo sin tener en cuenta consideraciones estratégicas y de eficiencia más amplias.

<sup>12</sup> Fuente de los datos: estimaciones del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (SIPRI) para la Comisión Europea.

Como consecuencia de ello, y a pesar de determinadas fases de consolidación que se han producido en las últimas décadas, el lado de la oferta también sigue organizándose básicamente a nivel nacional, y los Estados miembros optan, en la medida de lo posible, por soluciones nacionales debido a consideraciones industriales y de seguridad del suministro. Esto da lugar a una BITDE dispersa, que actúa en mercados de defensa diferentes y excesivamente restringidos, en lugar de en un único mercado mucho mayor e integrado.

Esto debilita la BITDE. En primer lugar, el lado de la demanda no se expresa colectivamente de manera óptima. Esto da lugar a duplicaciones y a la pérdida de oportunidades para mutualizar y sincronizar la inversión en los equipos o infraestructuras que se necesitan en común. En segundo lugar, el lado de la oferta no está incentivado para cooperar o incluso integrarse para dar respuesta a una expresión de la demanda más eficiente. Adolece de falta de previsibilidad y masa crítica en los pedidos realizados, por lo que no se aprovechan las economías de escala. En tercer lugar (y de manera especial en los últimos tiempos), los Estados miembros tienden a adquirir las existencias disponibles de terceros países, reduciendo así la demanda interna e invirtiendo el dinero de los contribuyentes europeos en puestos de trabajo y tecnologías clave en el extranjero en lugar de en Europa.

Esto, a su vez, obliga a la BITDE a centrarse en las exportaciones para garantizar su viabilidad, lo que da lugar a un riesgo de dependencia excesiva de los pedidos de terceros países. Como consecuencia de ello, responder a los pedidos de los Estados miembros puede ser menos prioritario que cumplir los contratos con terceros países en caso de crisis y escasez asociada.

La seguridad del suministro se ve socavada por la combinación de los patrones descritos. El mercado interior se ha convertido en una realidad en los niveles inferiores, en los que la envergadura internacional de las cadenas de suministro es considerable. Sin embargo, esto no se refleja en una gobernanza estratégica colectiva a escala de la UE que apoye la seguridad del suministro en situaciones de crisis. La tendencia a una dependencia excesiva de los suministros de terceros países deteriora aún más la seguridad del suministro y la libertad de acción en caso de crisis.

#### **1.4. Ayudar a Ucrania a resistir a la agresión rusa: una contribución decisiva de la Unión, pero con un gran potencial de mejora**

La UE y sus Estados miembros han demostrado su capacidad para movilizar con rapidez el apoyo a las fuerzas armadas ucranianas, también procedente de la BITDE. A finales de enero de 2024, la UE y sus Estados miembros suministraron colectivamente a Ucrania equipos militares por valor de más de 28 000 millones EUR.

Gracias al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), la UE apoyó a Ucrania cuando tan solo habían transcurrido unos días de la invasión rusa a gran escala de febrero de 2022, reembolsando a los Estados miembros que enviaron asistencia militar a Ucrania. El FEAP está incentivando nuevos suministros de equipos letales y no letales a Ucrania. Con la iniciativa de tres vías de entrega de municiones<sup>13</sup>, el Consejo ha acordado un marco ambicioso para incentivar el suministro y la adquisición de municiones de artillería y misiles tierra-tierra, así como la expansión industrial.

---

<sup>13</sup> Entrega y adquisición conjunta de municiones para Ucrania, Bruselas, 20 de marzo de 2023, 7632/23, [pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu).

A través de esta iniciativa, los Estados miembros han realizado pedidos en la UE y Noruega para adquirir municiones de artillería adicionales, en particular mediante los contratos marco<sup>14</sup> que la Agencia Europea de Defensa negoció en su nombre con la industria de defensa europea. El apoyo de la Unión prestado a través del Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones<sup>15</sup> (ASAP) está aumentando y acelerando su capacidad para apoyar a Ucrania y reponer las existencias nacionales.

La BITDE también ha demostrado su capacidad para respaldar eficazmente estos esfuerzos. Desde el **inicio de la guerra, la BITDE ha aumentado su capacidad de producción de municiones de artillería en un 50 %**. Ya es capaz de producir un millón de unidades completas de munición al año y se prevé que alcance una capacidad de más de 1,4 millones para finales de 2024 y de 2 millones para finales de 2025.

Más allá de las donaciones procedentes de las existencias de los Estados miembros y de las adquisiciones financiadas por el FEAP, la BITDE también ha proporcionado una cantidad significativa de municiones de artillería a través de contratos directos con Ucrania, lo que demuestra su capacidad para contribuir a su lucha contra las fuerzas invasoras.

La UE también puso en marcha nuevas iniciativas, como el Reglamento por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA)<sup>16</sup>. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, tanto a nivel industrial como gubernamental.

### **1.5. De las respuestas de emergencia a la preparación: es hora de un cambio de paradigma**

Ha llegado el momento de pasar de las respuestas de emergencia a la preparación estructural de la UE en materia de defensa en todos los horizontes temporales. La UE debe garantizar la disponibilidad de bienes fungibles para sus Estados miembros y socios en los volúmenes necesarios, también en tiempos de crisis, garantizando al mismo tiempo el desarrollo y suministro oportunos de capacidades críticas de alto nivel y de vanguardia en los próximos años. Esto también tiene en cuenta las necesidades de Ucrania en materia de defensa. Además, un único Estado miembro no puede proteger eficazmente la seguridad del acceso a ámbitos controvertidos como el marítimo, el aéreo, el ciberespacio y el espacio. Por lo tanto, la UE debe desarrollar su capacidad para garantizar su acceso a estos ámbitos de forma colectiva, mediante la inversión necesaria en soluciones a nivel europeo.

Una BITDE competitiva que contribuya a la seguridad de los ciudadanos de la Unión implica un sector industrial capaz de mantener su excelencia tecnológica y, al mismo tiempo, de ofrecer aquello que se necesita cuando se necesite, sin restricciones derivadas de dependencias externas excesivas o de cuellos de botella<sup>17</sup>. Es esencial que la industria

---

<sup>14</sup> Hasta el momento, la AED ha firmado sesenta contratos marco con la industria europea.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2023/1525, relativo al apoyo a la producción de municiones (DO L 185 de 24.7.2023, p. 7).

<sup>16</sup> Reglamento (UE) 2023/2418, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común (EDIRPA) (DO L, 2023/2418, 26.10.2023).

<sup>17</sup> La BITDE se beneficiaría de un mercado único de la UE más resiliente mediante la aplicación, especialmente en tiempos de crisis, de las medidas establecidas en el documento «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa» [COM(2021) 350].

invierta en nuevas capacidades y esté preparada para adoptar un modelo económico de «tiempos de guerra» cuando sea necesario.

Esto implica un compromiso colectivo público y privado. La UE está preparada para apoyar tanto a los Estados miembros como a la BITDE mediante la reducción del riesgo de las inversiones, contribuyendo así a una política industrial de defensa más ambiciosa a escala de la UE. Para lograrlo, la Unión debe maximizar los beneficios de la competencia, la cooperación y la consolidación. Del mismo modo, debe preservarse la competitividad de la BITDE y su capacidad de exportación, garantizando no obstante que los Estados miembros puedan confiar plenamente en su industria de defensa para satisfacer sus necesidades de manera oportuna y en el volumen necesario, cuando esté en juego la seguridad de los ciudadanos de la UE.

Esta estrategia introduce medidas destinadas a i) apoyar la preparación industrial de la UE en materia de defensa, sobre la base de una mayor coordinación de las necesidades de defensa de los Estados miembros, ii) reforzar la BITDE para aumentar la producción, garantizando al mismo tiempo su seguridad de suministro, iii) desarrollar los medios financieros requeridos para respaldar la preparación industrial de la UE en materia de defensa, iv) integrar una cultura de preparación industrial en materia de defensa y, al mismo tiempo, v) colaborar eficazmente con los socios. Como primera iniciativa inmediata, la Comisión propone un nuevo Reglamento de establecimiento del EDIP, a fin de garantizar la continuidad del apoyo a la BITDE en el actual marco financiero plurianual (MFP) y, de manera simultánea, poner a prueba nuevas formas de apoyo con vistas al próximo período de programación.

El EDIP propuesto ampliará la duración y el alcance del apoyo a la competitividad de la BITDE proporcionado por el EDIRPA y el ASAP. Incentivará la cooperación en la fase de adquisición de productos de defensa fabricados por la BITDE, apoyará la industrialización de productos derivados de acciones financiadas por el FED u otros marcos de cooperación de la UE y, de manera más general, apoyará la expansión industrial de la defensa en la Unión. Asimismo, establecerá un régimen de seguridad del suministro de la UE para reforzar la solidaridad y la eficacia dentro de la Unión en respuesta a las crisis.

## **2. POTENCIAR LA PREPARACIÓN MEDIANTE LA INVERSIÓN: MÁS, MEJOR, JUNTOS Y CON PERSPECTIVA EUROPEA**

En última instancia, el crecimiento de la industria de defensa depende de un mayor volumen de pedidos de los Estados miembros, algo irrealizable sin un aumento de los presupuestos de defensa. Los Estados miembros han empezado a aumentar sus presupuestos a un ritmo extraordinario desde febrero de 2022 (véase el recuadro 1). Sin embargo, se requiere una inversión significativamente mayor a nivel nacional y europeo para lograr una adaptación estructural de la industria de la UE y mejorar su competitividad e innovación, con el fin de hacer frente a la nueva realidad en el ámbito de la seguridad. Es fundamental que la Unión saque el máximo provecho colectivo de este aumento presupuestario en curso para lograr la preparación industrial en materia de defensa. Para ello, la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia están dispuestos a ayudar a los Estados miembros a seguir invirtiendo más, pero también a hacerlo mejor, juntos y con perspectiva europea.

## 2.1. Invertir mejor

Invertir mejor significa orientar las inversiones hacia donde más importan, evitando duplicidades y aumentando la eficiencia. Esto requiere una mayor coordinación de los planes y esfuerzos de inversión de los Estados miembros.

### 2.1.1. *Una nueva función conjunta de programación y adquisición*

Como se anunció en la Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y el camino a seguir, un enfoque estructurado de la programación y la adquisición reforzará la transparencia, la coordinación y la coherencia entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones de la UE. Dicho enfoque complementará y racionalizará las iniciativas existentes en los ámbitos de la capacidad y de las infraestructuras industriales, de investigación y de defensa, permitiendo una priorización más precisa y común, así como esfuerzos de cooperación sostenidos.

Un **Consejo de Preparación Industrial en materia de Defensa (en lo sucesivo, «el Consejo»)** reunirá a los Estados miembros, al Alto Representante / jefe de la Agencia y a la Comisión en diferentes formatos con el objetivo de 1) desempeñar la función conjunta de programación y adquisición de la UE en materia de defensa prevista en la Comunicación conjunta sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa y 2) apoyar la ejecución del EDIP.

Para desempeñar la función conjunta de **programación y adquisición de la UE en materia de defensa**, el Consejo, basándose en el éxito de la labor del Grupo de Trabajo para la Adquisición Conjunta de Equipos de Defensa, proporcionará un foro, cuya convocatoria correrá a cargo de la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia, para debatir sobre las prioridades establecidas a escala de la UE y perfeccionarlas, sin perjuicio de sus respectivas funciones y responsabilidades. En este formato, que se establecerá en virtud de esta estrategia, el Consejo apoyará además la coordinación y la eliminación de conflictos de los planes de adquisición de los Estados miembros y proporcionará orientaciones estratégicas con vistas a lograr un mejor ajuste entre la oferta y la demanda. A este respecto, el trabajo realizado en el contexto del Consejo debe permitir un entendimiento común entre los Estados miembros sobre la composición de la BITDE y promover una sensibilización compartida sobre las capacidades de producción en la Unión. A partir de una visión consolidada de las capacidades industriales actuales, los miembros reunidos en el contexto del Consejo deben evaluar las capacidades de producción requeridas para satisfacer las necesidades de adquisición detectadas y proponer los correspondientes objetivos de producción industrial de defensa, en particular para las capacidades más críticas.

Por lo que se refiere a esta función conjunta de programación y adquisición de la UE en materia de defensa, las reuniones en el contexto del Consejo estarán preparadas y copresididas por la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia.

Además, con el fin de **apoyar la ejecución del EDIP, el Consejo se establecerá formalmente en el Reglamento del EDIP**, en particular para garantizar la seguridad del suministro a escala de la UE, pero también para aportar información a las diferentes medidas de apoyo a la BITDE desarrolladas en el EDIP y respaldar su ejecución. En esta configuración, el propio Consejo estará presidido por la Comisión, con la participación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la Agencia Europea de Defensa (AED).

Como complemento de este esfuerzo y con el propósito de garantizar una cooperación eficaz entre los Gobiernos y la industria, así como de establecer un diálogo y un compromiso más estrechos, se creará un **Grupo de Industrias de Defensa Europeas** de alto nivel. Este grupo se reunirá en configuraciones específicas (por ejemplo, sectoriales), dependiendo de la cuestión que se vaya a abordar, y funcionará como interlocutor privilegiado del Consejo para consultar con la industria y aumentar la coherencia entre los planes de los Estados miembros y lo que puede ofrecer la BITDE, sin perjuicio de las normas de competencia aplicables en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### *2.1.2. De la programación estratégica a proyectos de interés común*

Una de las funciones del Consejo, que actuará como nueva función conjunta de programación y adquisición a escala de la UE, será la **identificación común de posibles proyectos de interés común para centrar el esfuerzo y los programas de financiación de la UE**. La nueva función de programación y adquisición se basará en los instrumentos e iniciativas existentes, en particular el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC), la revisión anual coordinada de la defensa y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

Con el objetivo de aumentar su preparación en materia de defensa en el actual contexto de seguridad, la Unión debería determinar, en el marco de sus prioridades de desarrollo de capacidades, los **proyectos europeos de interés común en el ámbito de la defensa** en los que centrar los esfuerzos y los recursos. Al invertir más, mejor, juntos y en Europa, los Estados miembros podrán maximizar la repercusión de sus inversiones para desarrollar y explotar sus capacidades en todo el espectro. Esto contribuirá a garantizar el acceso a ámbitos estratégicos y espacios controvertidos, en particular mediante el desarrollo de sistemas adecuados que servirían de infraestructura europea de defensa de interés y uso comunes. Además, esto ayudaría a garantizar la disponibilidad de los elementos de apoyo estratégico necesarios para las misiones y operaciones, así como para la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE.

De aquí a 2035, la UE debería contar (como mínimo en una fase madura de desarrollo) con proyectos de desarrollo de capacidades que sean europeas por naturaleza. A reserva del acuerdo de los Estados miembros, estos podrían incluir: capacidades relacionadas con la defensa antiaérea y antimisiles europea integrada (cuyo carácter esencial se ha confirmado durante la agresión militar no provocada de Rusia contra Ucrania), el conocimiento del ámbito espacial y una red de capacidades de ciberdefensa acorde con la necesidad de proteger eficazmente a la Unión, así como activos de protección marítima y submarina debidamente dimensionados.

## **2.2. Invertir juntos**

El requisito previo para una mayor preparación de la UE en materia de defensa es aumentar la inversión conjunta. Los Estados miembros deben intensificar su cooperación a lo largo de todo el ciclo de vida de las capacidades, comenzando por las fases de investigación, desarrollo y adquisición. Ya existen instrumentos para determinar las prioridades en materia de capacidades y las oportunidades de colaboración (revisión anual coordinada de la defensa). Es imperativo garantizar que se utilicen de manera eficaz para planificar capacidades de defensa concretas, invertir en ellas y, en última instancia, facilitarlas.

### *2.2.1. La adquisición común como norma siempre que sea pertinente: ampliar la lógica de intervención desarrollada en el marco del EDIRPA*

Para seguir contribuyendo a una expresión eficaz de la demanda en apoyo a la competitividad de la BITDE, **la Comisión propone ampliar la lógica de intervención del EDIRPA** e intensificar el apoyo a la adquisición común de productos de defensa procedentes de la BITDE. Este apartado del EDIP compensará los costes financieros asociados a la complejidad de la cooperación y no se limitará a los productos de defensa más urgentes y esenciales, por lo que ampliará el ámbito de intervención del EDIRPA.

El apartado de apoyo a la adquisición conjunta del EDIP ayudará a acelerar de manera colaborativa el ajuste de la industria a los cambios estructurales e incentivará la solidaridad entre los Estados miembros, al permitirles aumentar la eficiencia del gasto público y contribuir a la interoperabilidad y la intercambiabilidad.

La Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia **evaluarán los avances** logrados en la consolidación de la demanda de defensa tras la adopción de esta estrategia. La colaboración en la investigación y el desarrollo (I+D) de equipos de defensa, así como en su adquisición, deben convertirse progresivamente en la norma a escala de la UE.

Hasta la fecha, **los Estados miembros no han conseguido alcanzar** el valor de referencia (que acordaron por primera vez en 2007) de gastar el 35 % de su presupuesto total para equipamiento en la adquisición colaborativa europea de equipos<sup>18</sup>.

Para pasar a una señal de demanda sostenida y a largo plazo a la BITDE, se propone a los Estados miembros que alcancen el objetivo de **adquirir al menos el 40 % de los equipos de defensa de manera colaborativa de aquí a 2030**.

Con el cumplimiento de este objetivo, las inversiones adicionales en defensa en curso y futuras por parte de los Estados miembros producirán resultados más eficientes, impulsando así de manera decisiva la resiliencia y la seguridad de la UE. Los importantes incentivos que ofrecen el EDIRPA y el EDIP a escala de la UE, combinados con la experiencia en el contexto del FEAP y el mayor sentido de necesidad, urgencia y solidaridad resultante de la actual situación geopolítica, hacen que esto sea esencial y realista.

### *2.2.2. Actuar de manera más sistemática en apoyo de la interoperabilidad y la intercambiabilidad*

La experiencia de Ucrania en su lucha contra la agresión injustificada de Rusia evidenció el valor de las capacidades de defensa interoperables e intercambiables. Las lecciones aprendidas en el campo de batalla pusieron de manifiesto los desafíos que entraña utilizar múltiples sistemas armamentísticos similares, pero no realmente interoperables ni intercambiables, lo que incluye las municiones del mismo calibre fabricadas en diferentes Estados miembros. Además de plantear un grave reto operativo, esto reduce la competitividad y las economías de escala y, por tanto, limita el funcionamiento del mercado interior. Las limitaciones actuales a este respecto, que son además insostenibles, encuentran sus causas profundas en cuestiones relacionadas con los requisitos nacionales, la adopción de normas y la certificación. Para desfragmentar el mercado, hay tres elementos que son igualmente importantes: la definición por parte de los Estados miembros

---

<sup>18</sup> Establecido por la Junta Directiva Ministerial de la AED en 2007.

de requisitos comunes, el uso de las normas existentes o la elaboración de normas nuevas y un mayor reconocimiento mutuo de las certificaciones.

***Recuadro 3. Los requisitos técnicos, las normas y las certificaciones deficientes socavan la preparación de la UE en materia de defensa***

Los programas de colaboración europeos anteriores se han visto debilitados demasiado a menudo por la tendencia de los Estados miembros a **adaptar y utilizar en exceso los requisitos nacionales derivados de los procesos nacionales de planificación de capacidades**. Esto ha dado lugar, por lo general, a múltiples versiones de la misma capacidad, lo que eleva los costes de I+D, adquisición y mantenimiento, a un uso deficiente de las cadenas de suministro y a retrasos, así como a la reducción de las posibilidades de formación común, logística y otras oportunidades de colaboración.

Si bien una normalización rigurosa puede ayudar a superar estos problemas, existen numerosas pruebas de que las normas por sí solas no pueden evitar por completo los problemas de interoperabilidad e intercambiabilidad. A pesar de los acuerdos de normalización adoptados en el marco de la OTAN, la **adopción voluntaria de estas normas sigue suponiendo un problema**. Otro reto se deriva del hecho de que las normas actualmente acordadas a menudo no consiguen proporcionar en grado suficiente la interoperabilidad y la intercambiabilidad reales necesarias en términos operativos, ya que no abarcan todos los sistemas de defensa, ni ofrecen sistemáticamente un nivel suficiente de detalle.

Por último, **la certificación también sigue siendo una cuestión que es preciso abordar**. En la actualidad, las certificaciones son expedidas por autoridades específicas a nivel nacional y no se reconocen mutuamente, a menudo debido a los protocolos de seguridad, lo que *de facto* fragmenta el mercado y obstaculiza la logística.

Las normas de defensa son un factor clave para la interoperabilidad del material y los equipos que utilizan las fuerzas armadas. La UE, en particular a través de las actividades que lleva a cabo la AED, apoya a los Estados miembros en la determinación de los requisitos de normalización y el uso de normas en el contexto de los proyectos de colaboración, utilizando al mismo tiempo los acuerdos de normalización como referencia principal.

Muchos proyectos del FED respaldan ya una mayor normalización de los equipos a escala de la UE, con vistas a garantizar la interoperabilidad y la intercambiabilidad dentro de cualquier coalición. Así pues, el FED exige a los Estados miembros que definan requisitos funcionales comunes a través del proceso de armonización de las convocatorias, en el que pueden participar todos los Estados miembros. No obstante, los esfuerzos adicionales deben centrarse en incentivar el uso de las normas más comunes existentes en materia de producción y adquisición de armamento, basándose en las iniciativas existentes y complementándolas. En particular, el sistema de referencia de las normas europeas de defensa (Edstar) gestionado por la AED, que identifica las normas sobre mejores prácticas en apoyo de programas, organizaciones y agencias, debe constituir la base de los trabajos futuros. El Edstar complementa los acuerdos de normalización de la OTAN y tiene por objeto optimizar la eficacia, la eficiencia y la interoperabilidad de la aplicación de las normas relativas a los productos y servicios de defensa y seguridad. Los programas y las herramientas industriales de la UE en materia de defensa deben priorizar e incentivar en mayor medida los proyectos que contribuyan a la normalización y armonización de los requisitos.

**Por consiguiente**, en el marco de sus programas industriales de defensa y, en particular, del FED, **la Comisión promoverá el uso de normas civiles acordadas**, en consonancia con la estrategia de normalización de la UE<sup>19</sup>, o de **normas de defensa como los acuerdos de normalización de la OTAN**.

La certificación puede definirse como el reconocimiento oficial de que un equipo cumple los requisitos aplicables que garantizan que puede utilizarse sin representar un peligro significativo para quienes lo manejan. En el sector de la defensa, en el que los equipos pueden poner significativamente en peligro la vida de sus operadores, los Estados miembros garantizan salvaguardias exigiendo que las autoridades (normalmente agencias de los Ministerios de Defensa) certifiquen los equipos antes de que puedan utilizarse. La falta de reconocimiento mutuo de las certificaciones se traduce en la imposibilidad de ofrecer un producto en un determinado mercado, incluso dentro de la UE.

Para abordar los problemas relacionados con la certificación, **la Comisión también apoyará actividades rápidas de certificación cruzada**, incluidas las pruebas conexas cuando sea necesario. Esta certificación cruzada ya es una realidad en el sector de la aeronavegabilidad en el marco de la AED, donde se realiza con carácter voluntario. La Agencia tratará asimismo de facilitar en mayor medida otras actividades de certificación, realización de pruebas y evaluación. En particular, el refuerzo de la labor de la AED en el ámbito de la realización de pruebas y la evaluación de la defensa facilitaría la coordinación de las actividades de realización de pruebas destinadas a garantizar la certificación cruzada de equipos similares en todas las plataformas.

Además, en circunstancias específicas en tiempos de crisis, la Comisión propone permitir el reconocimiento mutuo de las certificaciones nacionales, con arreglo a las disposiciones del EDIP.

### 2.2.3. *Hacia unos programas de armamento sólidos y cooperativos a lo largo de todo el ciclo de vida: las Estructuras para Programas de Armamento Europeo como herramienta nueva y potente*

Los programas de cooperación en materia de armamento de los Estados miembros se han enfrentado a retos importantes. La mayoría de estos programas se crean de forma *ad hoc* y se ven debilitados por la falta de instrumentos acordes con su complejidad. Esto se ha traducido a menudo en retrasos y sobrecostos. Si bien el FED y la CEP han ofrecido incentivos y marcos para poner remedio a esta situación, es preciso seguir fomentando y potenciando el compromiso de los Estados miembros con la cooperación a lo largo de todo el ciclo de vida de las capacidades de defensa. Para ello, **la Comisión pondrá a disposición un nuevo marco jurídico, las Estructuras para Programas de Armamento Europeo (SEAP)**, como vehículo destinado a apoyar y reforzar la cooperación en materia de defensa, también en el contexto de la CEP, si así lo acuerdan los Estados miembros.

Dentro de este nuevo marco jurídico, los Estados miembros se beneficiarán de procedimientos normalizados para poner en marcha y gestionar programas de cooperación en el ámbito de la defensa. Con sujeción al cumplimiento de determinadas condiciones, los Estados miembros podrán beneficiarse de un mayor porcentaje de financiación en el contexto del EDIP, así como de procedimientos de contratación simplificados y armonizados. Cuando los Estados miembros posean la titularidad conjunta de los equipos adquiridos a través de una SEAP (que actuará como organización internacional), podrán **beneficiarse de una exención del impuesto sobre el valor añadido (IVA)**. Además, el

---

<sup>19</sup> Estrategia de la UE en materia de normalización, COM(2022) 31.

**EDIP proporcionará una bonificación** para los productos desarrollados y adquiridos en el contexto de la SEAP en el caso de que los Estados miembros afectados acuerden un enfoque común con respecto a las exportaciones con fines de defensa. Además, el estatuto de organización internacional también permitirá a los Estados miembros, si así lo desean, emitir títulos de deuda para garantizar el plan de financiación a largo plazo de los programas de armamento. Si bien la Unión no sería responsable de la emisión de deuda realizada por los Estados miembros, las contribuciones en el marco del EDIP al funcionamiento de las SEAP podrían mejorar las condiciones de financiación por parte de los Estados miembros de los programas de armamento, que pueden optar a las ayudas de la Unión.

Este nuevo instrumento contribuirá asimismo a intensificar los esfuerzos de cooperación de los Estados miembros, en consonancia con las prioridades en materia de capacidades comúnmente acordadas por los Estados miembros en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), en particular a través del PDC. Deberá facilitar y apoyar la ejecución de los proyectos de la CEP y contribuir al cumplimiento de los compromisos más vinculantes asumidos por los Estados miembros participantes. En el contexto de la revisión estratégica de la CEP que se está llevando a cabo, el Alto Representante podría recomendar a los Estados miembros participantes que refuercen los compromisos más vinculantes relacionados con la BITDE y que consideren la posibilidad de asumir nuevos compromisos, en particular en materia de adquisiciones conjuntas de la BITDE, en consonancia con la aspiración de la presente estrategia. Tales compromisos también podrían tenerse en cuenta en el establecimiento y la ejecución de los proyectos de la CEP.

Como se describe en la sección 3 de la presente Comunicación conjunta, las SEAP también podrían apoyar el desarrollo de prototipos derivados de acciones colaborativas de I+D financiadas por el FED para la producción industrial.

### **2.3. Invertir con perspectiva europea**

Invertir más, mejor y juntos solo aumentará la preparación de la Unión en materia de defensa si el incremento de las inversiones resultante de unos presupuestos nacionales más elevados beneficia a la industria de defensa de la Unión. No obstante, la canalización de las inversiones de los Estados miembros hacia la BITDE depende en gran medida de que esta última pueda demostrar su capacidad para satisfacer la demanda de los Estados miembros tanto en términos de rapidez como de volumen.

Las decisiones urgentes de adquisición adoptadas por los Estados miembros en vista del drástico deterioro del entorno de seguridad se adoptaron en el contexto de una BITDE aún condicionada por una capacidad de producción limitada, dimensionada para tiempos de paz. El aumento de las adquisiciones benefició principalmente a la industria externa a la UE. La disponibilidad a tiempo y en el volumen necesario es, por tanto, un nuevo parámetro de la competitividad de la BITDE y de la seguridad de la Unión, especialmente en períodos de aumento de las tensiones en materia de seguridad.

La intensificación de esta tendencia ha dado lugar a un aumento de las dependencias existentes o a la aparición de otras nuevas, limitando así el posible círculo virtuoso de aumento de la inversión conducente a un fortalecimiento de la BITDE. El volumen de las adquisiciones realizadas a través del programa estadounidense de Ventas Militares al

Extranjero en la UE aumentó un 89 % entre 2021 y 2022<sup>20</sup>. Además, también han penetrado en el mercado de la UE fabricantes de armamento emergentes de otros terceros países. Esta tendencia socava la competitividad de la BITDE y da lugar a que el dinero de los contribuyentes de la UE cree puestos de trabajo en el extranjero, por lo que es preciso invertirla.

A tal efecto, la Comisión, en cooperación con el Alto Representante / jefe de la Agencia, aspira a crear un **Mecanismo Europeo de Ventas Militares** que facilite la disponibilidad de productos de defensa procedentes de la BITDE y aumente la concienciación sobre dicha disponibilidad. La Comisión propone probar este mecanismo a través de un proyecto piloto en el marco del EDIP con vistas a construir conjuntamente con los Estados miembros y la industria un mecanismo plenamente funcional a partir de 2028. El mecanismo piloto se organizará en cuatro pilares: 1) un catálogo de productos de defensa, 2) apoyo financiero para la creación de conjuntos de capacidades de defensa rápidamente disponibles, 3) disposiciones para facilitar los procesos de adquisición, y 4) medidas de desarrollo de capacidades para los agentes encargados de las adquisiciones.

En primer lugar, basándose en las herramientas existentes<sup>21</sup>, la Comisión, en cooperación con el Alto Representante / jefe de la Agencia, trabajará para establecer un **catálogo único, centralizado y actualizado de productos de defensa** desarrollado por la BITDE. La crisis de las municiones en el contexto de la guerra en Ucrania reveló que la Unión disponía de una importante capacidad de producción, pero la subestimación generalizada de esta capacidad se tradujo en una mayor atención a los productores de terceros países. Estas percepciones erróneas perjudican a la BITDE y deben corregirse. Para aumentar la visibilidad de las soluciones desarrolladas por la UE, la Comisión, en estrecha colaboración con el Alto Representante / jefe de la Agencia, proporcionará un punto de entrada único que permitirá la identificación de los productos de defensa producidos por la BITDE. Este catálogo se alimentará voluntariamente de la industria a través de convocatorias de manifestaciones de interés específicas.

En segundo lugar, la Comisión apoyará la creación de **reservas para la preparación industrial en materia de defensa** para aumentar la disponibilidad y acelerar los plazos de entrega de los productos de defensa fabricados en la UE. Al producir en cantidades limitadas para mercados nacionales más pequeños, nuestra industria sufre una desventaja competitiva frente a los operadores de terceros países. Si bien los fabricantes de la UE tienen plazos de entrega similares o inferiores a los de los fabricantes extracomunitarios, el hecho de que, a menudo, los productos procedentes de terceros países puedan estar fácilmente disponibles a través de reservas existentes fuera de la UE da lugar a una mayor velocidad de suministro, lo que hace que dichas soluciones provenientes de terceros países resulten más atractivas. En el marco del EDIP, la Comisión propone apoyar financieramente la compra de cantidades adicionales de capacidades de defensa para las que los Estados miembros han decidido realizar adquisiciones conjuntas en el marco de una SEAP. Esto permitiría la creación de reservas estratégicas que podrían ponerse rápidamente a disposición de clientes adicionales, lo que daría lugar a un sistema atractivo de suministro entre Gobiernos. La definición del sistema de gobernanza sobre el uso de equipos en reserva corresponderá a los Estados miembros que formen parte de las Estructuras para Programas de Armamento Europeo.

---

<sup>20</sup> Center for International Policy, *Security Assistance Monitor* [«Monitor de Asistencia en materia de Seguridad», página en inglés], [securityassistance.org](https://securityassistance.org).

<sup>21</sup> Como la base de datos de Cooperación Europea a Largo Plazo en Defensa (EUCLID) de la AED.

En tercer lugar, la Comisión propone introducir un **régimen normalizado aplicable a los futuros contratos y acuerdos marco en materia de defensa** que se celebren con fabricantes establecidos en la UE. El Derecho de la UE ya permite a los Estados miembros abrir sus contratos y acuerdos marco a otros Estados miembros, cuando esta posibilidad esté prevista desde el inicio del procedimiento de contratación pública. Sin embargo, los Estados miembros muy rara vez hacen uso de esta posibilidad. En consecuencia, las adquisiciones a través de tales contratos y acuerdos marco por parte de otros Estados miembros son muy limitadas. Para corregir esta situación de manera estructural, este régimen normalizado establecería que, salvo disposición expresa en contrario, **un contrato o acuerdo marco de defensa podría abrirse** a cualquier otro Estado miembro en las mismas condiciones que para el Estado miembro contratante (previo acuerdo de los Estados miembros en cuestión). Además, sobre la base de la práctica de los Estados miembros desde el inicio de la guerra de agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania, parece necesario permitir que los Estados miembros también utilicen los contratos marco nacionales existentes con fabricantes establecidos en la UE para adquirir cantidades adicionales en nombre de terceros (marco nacional principal). Por lo tanto, la Comisión propone, en el contexto del EDIP, **una prórroga de la excepción temporal a la Directiva 2009/81/CE**, tal como se establece en el Reglamento ASAP. En virtud de esta «cláusula de solidaridad industrial», los Estados miembros podrían beneficiarse de los contratos de otros Estados miembros, reducir su carga administrativa (así como la industrial) y obtener equipos con un plazo de entrega reducido.

En cuarto lugar, para facilitar las adquisiciones de la BITDE, los Estados miembros podrían pedir apoyo en el marco de los instrumentos de la UE existentes, como el instrumento de apoyo técnico<sup>22</sup> para el **desarrollo de capacidades administrativas**, así como para la **puesta en marcha de las reformas pertinentes**. En particular, las agencias nacionales de adquisiciones de los Estados miembros podrían solicitar apoyo para la simplificación de los procedimientos de adquisición, la reorganización de las estructuras de gobernanza, los intercambios de información, la educación y la formación, con el objetivo de mejorar las adquisiciones conjuntas en la Unión. La AED seguirá apoyando este desarrollo de capacidades administrativas proporcionando foros para compartir buenas prácticas y previendo nuevas acciones de cooperación en el ámbito de su red de expertos en adquisiciones de defensa.

Al igual que en el caso de la adquisición colaborativa, es esencial que la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia puedan evaluar, junto con los Estados miembros, los progresos derivados de esta estrategia, gracias a los datos facilitados por los Estados miembros.

El aumento de las inversiones en defensa solo logrará su objetivo por medio de una mayor cooperación, como condición previa para superar las ineficiencias persistentes. Para lograr una resiliencia acorde con el nivel de amenaza, los Estados miembros deben aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la BITDE cooperando en todas las inversiones y adquisiciones. Hay dos indicadores que pueden servir para medir los avances derivados de la aplicación de esta estrategia.

En primer lugar, entre 2017 y 2023, el mercado de defensa de la UE ha crecido un 64 %, mientras que el comercio de defensa entre los Estados miembros solo ha aumentado de forma marginal y en la actualidad representa únicamente el 15 % del valor total del

---

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 2021/240, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico (DO L 57 de 18.2.2021, p. 1).

mercado de defensa de la UE<sup>23</sup>. Es preciso invertir esta tendencia. Se invita a los Estados miembros a garantizar que, **de aquí a 2030, el valor del comercio de defensa dentro de la UE represente al menos el 35 % del valor del mercado de defensa de la UE.**

Además, de acuerdo con datos recientes, casi el 80 % de las inversiones en defensa de los Estados miembros desde 2022 se han ejecutado con proveedores no pertenecientes a la UE, frente a aproximadamente un 60 % antes de la guerra. Aunque posiblemente esté justificado por razones de urgencia, esta preocupante inflexión puede abordarse mediante una mayor transparencia y avances concretos en la disponibilidad y los plazos de entrega de los productos de la BITDE.

En aras de la ambición compartida plasmada en esta estrategia, los Estados miembros deben invertir la tendencia actual, recuperar primero gradualmente su nivel de adquisiciones de la BITDE anterior a la guerra y, a partir de ahí, aumentarlo en la medida de lo posible. **Se invita a los Estados miembros a que avancen de manera constante hacia la adquisición de al menos el 50 % de sus inversiones en defensa dentro de la UE de aquí a 2030 y el 60 % de aquí a 2035<sup>24</sup>.**

Si se invirtieran las tendencias actuales y se alcanzaran estos niveles de referencia, la resiliencia de la Unión y la seguridad de nuestros ciudadanos aumentarían de un modo tangible. El apoyo adicional a la cooperación europea aportado por el EDIP y el FED, así como por los programas que los sucederán a partir de 2028, junto con la voluntad y el compromiso políticos firmes de los Estados miembros, hace que estos valores de referencia sean realistas y viables.

***Camino a seguir:***

Con el fin de ayudar a los Estados miembros a invertir juntos, más y mejor en Europa, la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia:

- crearán una nueva **función conjunta de programación y adquisición**, mediante el establecimiento de un Consejo de Preparación Industrial en materia de

<sup>23</sup> Los datos de los informes anuales y la base de datos del SEAE sobre las exportaciones de armas de los Estados miembros de la UE proporcionan información útil sobre las tendencias que afectan al mercado y la industria de defensa europeos. Dichos datos permiten medir, en particular, la intensidad de los flujos comerciales dentro de la UE, lo que proporciona indicaciones sobre la intensidad tanto de las adquisiciones transfronterizas de productos finales como de los flujos transfronterizos en las cadenas de suministro de la BITDE. De hecho, en lo que respecta a las adquisiciones de material de defensa por parte de los Estados miembros, los datos sobre el origen de los productos no se recogen de manera centralizada. Los servicios de la Comisión, junto con el SEAE y la AED, trabajarán con los Estados miembros para desarrollar una metodología destinada a medir el porcentaje de adquisiciones procedente de la BITDE en comparación con el de adquisiciones provenientes de entidades de terceros países beneficiarias.

<sup>24</sup> En el marco de la Comunicación sobre el análisis de los déficits de inversión en materia de defensa, la Comisión, basándose en una publicación científica de D. Fiott (utilizando las cifras de importación y exportación del Departamento de Estado de los Estados Unidos), indicó que entre 2007 y 2016 más del 60 % del presupuesto europeo para adquisiciones de material de defensa se destinó a importaciones de material militar procedente de terceros países. Como se indica en el recuadro 1, durante el período comprendido entre el inicio de la guerra de agresión de Rusia y junio de 2023, el 78 % de las adquisiciones de material de defensa por parte de los Estados miembros de la UE se realizaron a terceros países, y los Estados Unidos representaron por sí solos el 63 % de esta cuota.

Defensa, así como de un Grupo de Industrias de Defensa Europeas de alto nivel con funciones consultivas.

La Comisión:

- propone **ampliar, en el marco del EDIP, la lógica del EDIRPA** de apoyar la cooperación en la adquisición de productos derivados de la BITDE;
- propone habilitar, en el marco del EDIP, **un rápido reconocimiento mutuo de la certificación** en tiempos de crisis;
- propone poner a disposición de los Estados miembros un nuevo marco jurídico, las Estructuras para **Programas de Armamento Europeo (SEAP)**, con el fin de reforzar la cooperación en materia de defensa, en plena complementariedad con el marco de la CEP;
- propone la creación gradual de un **Mecanismo Europeo de Ventas Militares** destinado a fomentar la disponibilidad de equipos de la UE en términos de tiempo y de volumen;
- propone poner en marcha, a través del EDIP, **proyectos europeos de interés común en el ámbito de la defensa** para contribuir, a escala de la UE, a garantizar y proteger el libre acceso de la Unión y de los Estados miembros a ámbitos controvertidos como el aéreo, el marítimo, el ciberespacio y el espacio, así como a la aplicación de las prioridades de desarrollo de capacidades de la UE.

Además, el Alto Representante:

- recomendará a los Estados miembros participantes en la CEP, en el contexto de la revisión estratégica de la CEP 2023-2025, que **refuercen los compromisos más vinculantes en relación con la BITDE** (o consideren la posibilidad de asumir nuevos compromisos) y hagan uso de los proyectos de la CEP para cumplir la ambición de la presente estrategia.

### **3. GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD: UNA BITDE CON CAPACIDAD DE RESPUESTA EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA Y HORIZONTE TEMPORAL**

La UE ya cuenta con una BITDE globalmente competitiva y de primera categoría. Sin embargo, en un contexto geopolítico que ha cambiado radicalmente, en el que la UE y sus Estados miembros deben asumir la responsabilidad de la seguridad de sus ciudadanos, es más importante que nunca colaborar con una BITDE más resiliente y con mayor capacidad de respuesta. Se trata de crear las condiciones necesarias para que la industria de la UE satisfaga la demanda de los Estados miembros a tiempo y en la escala adecuada. Si bien los Estados miembros son responsables de realizar pedidos firmes y a largo plazo que garanticen la necesaria previsibilidad del mercado a la industria de la defensa, la Comisión está dispuesta a utilizar sus prerrogativas y programas pertinentes para apoyar este esfuerzo.

#### **3.1. Apoyar una respuesta más rápida y una adaptación versátil a las necesidades urgentes**

Como ha quedado patente a raíz de la agresión militar rusa contra Ucrania, la seguridad de la Unión y su capacidad para apoyar eficazmente a sus socios dependen de su capacidad para movilizar rápidamente equipos de defensa. Dado que es probable que el nivel de amenaza siga siendo elevado en un futuro próximo, la BITDE debe ser capaz de suministrar lo que se necesita, en las cantidades y lugares adecuados y en el momento oportuno. Para lograrlo, la BITDE debe someterse a un cambio de paradigma y asumir más riesgos para responder mejor a las necesidades de todos los Estados miembros.

La movilización de la BITDE debe perseguir el objetivo de aumentar la resiliencia y la seguridad del suministro en toda Europa, teniendo plenamente en cuenta las necesidades específicas de los Estados miembros que se encuentran objetivamente expuestos de forma más directa al riesgo de que se materialicen las amenazas militares convencionales. Esto también requiere abordar los cuellos de botella que dificultan la circulación rápida, eficiente y sin trabas de los equipos y capacidades de defensa mediante nuevas inversiones en movilidad militar.

La UE acompañará este cambio de mentalidad y contribuirá a reducir el riesgo de los esfuerzos de su industria de defensa, a fin de mejorar su preparación mediante el apoyo al aumento de la capacidad de producción en la UE, en ámbitos determinados colectivamente por los Estados miembros y la Comisión, prestando especial atención a las pymes y a las pequeñas empresas de mediana capitalización. Para ello, la Comisión propone **ampliar la lógica de intervención del programa de apoyo a la producción de municiones** más allá de las municiones y los misiles tierra-tierra, con el fin de que la UE pueda acelerar las inversiones productivas en la BITDE para los productos más necesarios. La ayuda financiera de la UE debe prever un mayor volumen de producción de los equipos de defensa pertinentes, ayudar a reducir sus plazos de entrega y abordar posibles cuellos de botella y factores que podrían retrasar o impedir su suministro y producción. En la medida de lo posible, dicho apoyo financiero también debe fomentar las asociaciones industriales y la colaboración transfronterizas de las empresas pertinentes en un esfuerzo conjunto de la industria, respetando plenamente las normas financieras y de competencia aplicables.

No obstante, el apoyo a estas iniciativas de aumento de la producción también requiere abordar las consecuencias industriales de una reducción brusca una vez que se haya satisfecho el incremento de la demanda. Invertir ahora en el desarrollo de **instalaciones «siempre a punto» y en la posible reorientación de las líneas de producción civiles** contribuiría a la seguridad de los ciudadanos de la Unión, preservando al mismo tiempo la flexibilidad de la capacidad de fabricación de la BITDE y su competitividad general.

La Comisión, a través del EDIP, contribuirá a la creación de capacidades industriales excedentarias «siempre a punto» que ofrezcan la flexibilidad necesaria para aumentar la producción en respuesta a picos urgentes de la demanda. Esto resultaría especialmente adecuado cuando los Estados miembros detectaran problemas críticos de escasez de suministro.

Se podrá prever la financiación, por ejemplo, de las máquinas herramienta y los costes de personal pertinentes para garantizar que, en caso de crisis grave, la BITDE pueda producir en masa lo que se necesite en un período breve por haber aumentado la disponibilidad de capacidades de producción y, al mismo tiempo, haber modernizado las tecnologías de producción cuando sea posible. Esto garantizará la posibilidad de aumentar la producción de forma inmediata en caso de necesidad.

La Comisión también estudiará, junto con los Estados miembros, medidas para movilizar rápidamente líneas de producción de la industria civil para producir material de defensa y garantizar la disponibilidad de la mano de obra cualificada necesaria en tales situaciones (por ejemplo, mediante la preparación de personal en términos de habilitación y formación en materia de seguridad). Estas soluciones prácticas y eficaces permitirán que la producción de la BITDE esté preparada para adaptarse sin demora a una fluctuación de la demanda expresada por los Estados miembros.

***Recuadro 3. Argumentos a favor de una mayor capacidad de respuesta: lograr la producción en masa de drones aptos para la defensa en el contexto de los esfuerzos en curso para aprovechar su potencial***

Los sistemas no tripulados están desempeñando un papel decisivo en los ámbitos aéreo, marítimo y terrestre del escenario de la guerra en Ucrania, ya que se utilizan ampliamente con fines de reconocimiento e inteligencia, apoyo a la extinción de incendios y también como efectores. Se calcula que Ucrania utiliza hasta 10 000 drones aéreos al mes en el campo de batalla, al tiempo que produce 40 000 nuevos drones al mes.

La mayoría de ellos son bienes fungibles de bajo coste, a menudo drones civiles comerciales readaptados, pero capaces de destruir equipos mucho más costosos. Aunque no reducen los argumentos a favor de la utilización de una amplia gama de drones militares con fines especiales, han demostrado tener un valor táctico y estratégico considerable.

Si bien el FED y sus precursores han venido apoyando financieramente desde 2017 acciones de I+D en materia de defensa en relación con los sistemas no tripulados, el desarrollo de una capacidad dirigida a aumentar rápidamente y lograr la **producción en masa de dichos equipos puede considerarse un elemento clave de la preparación de la UE en materia de defensa** frente a conflictos de alta intensidad. Esto podría ser objeto de acciones en el marco del futuro EDIP, y es preciso identificar y eliminar cualquier dependencia o cuello de botella cruciales. También es posible apoyar la adquisición conjunta de drones o la lucha contra los sistemas aéreos no tripulados en el marco del EDIRPA.

Los sistemas aéreos no tripulados figuran asimismo entre las necesidades prioritarias de Ucrania que podrían recibir apoyo a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, en coordinación con el trabajo realizado en el contexto de las coaliciones sobre capacidades del Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania.

El 29 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó una **Estrategia para los Drones 2.0**, en cuyo contexto se están llevando a cabo diversas acciones emblemáticas. Además de la financiación de las acciones pertinentes de I+D en el marco del programa Horizonte Europa y el FED, se han puesto en marcha otras acciones: en primer lugar, convocatorias coordinadas que combinan financiación procedente de instrumentos de la UE y préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para apoyar un nuevo proyecto emblemático sobre las «tecnologías de drones»; en segundo lugar, el desarrollo de una hoja de ruta estratégica para la tecnología de drones destinada a determinar ámbitos prioritarios para impulsar la investigación y la innovación, reducir las dependencias estratégicas existentes y evitar la aparición de otras nuevas, o la creación de una red de la UE sobre centros de pruebas de drones civiles y de defensa para facilitar los intercambios entre el sector civil y el de la defensa.

Para seguir apoyando la versatilidad de la BITDE, la Comisión sugiere, como parte del EDIP propuesto, la creación de un **Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en el ámbito de la Defensa (FAST)**. El objetivo del fondo será **facilitar el acceso a la financiación mediante deuda o capital para las pymes y las pequeñas empresas de mediana capitalización** que industrialicen tecnologías de defensa, fabriquen productos de defensa o tengan planes inminentes para dedicarse a

dichas actividades. El FAST podría permitir generar un múltiplo del presupuesto asignado a la iniciativa por el EDIP en préstamos o inversiones en capital.

Al movilizar inversiones públicas y privadas adicionales en apoyo de la BITDE, el FAST reforzará la resiliencia de las cadenas de valor de la industria de la defensa de la Unión. Esta iniciativa debe asimismo contribuir a apoyar el desarrollo de un ecosistema de inversores centrado en las fases de crecimiento, que invierta en proveedores de material de defensa esenciales y respalde la expansión de las empresas innovadoras del sector de la defensa.

### **3.2. Tratar de situar a la UE en la vanguardia tecnológica en materia de defensa**

Además de garantizar la capacidad de fabricación de la UE en respuesta a las emergencias en materia de seguridad, es igualmente importante que Europa se mantenga en la vanguardia de la innovación. Un esfuerzo sostenido de I+D es más necesario que nunca para mantener la competitividad de la BITDE a largo plazo, en particular en lo que se refiere a su disponibilidad para aprovechar todo el potencial de la excelencia de sus científicos, ingenieros e innovadores. A corto plazo, el logro de avances tecnológicos también ayudaría a hacer frente a los retos actuales, incluida la guerra en curso en Ucrania.

#### *3.2.1. Apoyar la innovación y aprovechar el potencial de defensa de las pymes*

Al fomentar y apoyar una cooperación más estructurada y sistemática en toda la UE, el FED ha preparado el terreno hacia una BITDE más innovadora y hacia la apertura y europeización de las cadenas de suministro. Sin embargo, es esencial seguir aumentando la ambición de la UE de promover eficazmente la innovación en materia de defensa y la aparición de nuevos agentes en las cadenas de suministro de la defensa. El sector debe aprovechar plenamente la mayor rapidez de los ciclos de innovación civil para las tecnologías con potencial de doble uso, a fin de mantener su competitividad y garantizar la ventaja militar en el campo de batalla.

Para que siga siendo competitivo, la capacidad y la autonomía para desarrollar productos de defensa innovadores también deben sustentarse en el apoyo a la investigación sobre capacidades de defensa preparadas para el futuro, también en lo que se refiere a las tecnologías disruptivas. Estas últimas pueden tener un efecto profundamente transformador en las fuerzas armadas de los Estados miembros y ofrecer una ventaja operativa crucial. A tal efecto, la UE debe tratar de ofrecer a las empresas innovadoras — en especial a las empresas emergentes, las pymes, las pequeñas empresas de mediana capitalización y las organizaciones de investigación y tecnología— **ciclos de financiación más flexibles, breves y eficientes, así como facilitar mejores conexiones con los usuarios finales e inversores militares.**

En este contexto, el Plan de Innovación de la UE en materia de Defensa (EUDIS), desarrollado en el marco del FED con un presupuesto de 2 000 millones EUR<sup>25</sup>, propondrá en este MFP servicios de apoyo a la innovación para entidades individuales, en particular mediante la puesta en contacto con inversores, socios y usuarios finales, y reforzará el apoyo a los ensayos y la validación de productos y tecnologías innovadores. Trabajarán para reducir la burocracia, sobre todo para las pymes y las pequeñas empresas de mediana capitalización, explorando, por ejemplo, la introducción de **convocatorias de proyectos**

---

<sup>25</sup> 1 460 millones EUR procedentes del FED y 500 millones EUR procedentes de otras fuentes públicas y privadas.

**activables en cualquier momento** y formas de apoyar la transferencia de tecnologías prometedoras de la sociedad civil al ámbito de la defensa, cuando proceda.

La intensa y constante cooperación entre la Comisión Europea (EUDIS) y la AED (Centro de Innovación en materia de Defensa, HEDI) permite a los innovadores en el ámbito de la defensa aprovechar plenamente las medidas de apoyo personalizadas de la UE, incluidas las orientaciones sobre los requisitos de capacidad militar de los usuarios finales y las oportunidades para conectarse a las comunidades de defensa europeas. El EUDIS, en estrecha cooperación con el HEDI, apoya cada año a hasta 400 empresas emergentes y pymes innovadoras para ayudarlas a superar las barreras tradicionales a la entrada.

Los servicios de la Comisión apoyarán la organización de hackatones, previa consulta con la AED (HEDI), en los que jóvenes ingenieros y empresas emergentes se reunirán y competirán para encontrar la mejor solución a problemas concretos del campo de batalla, empezando por los retos a los que se enfrentan las fuerzas armadas ucranianas sobre el terreno. Para seguir apoyando la base tecnológica e industrial de la defensa ucraniana, una **Oficina de Innovación de la UE en Kiev** actuará como puente entre las empresas emergentes e innovadoras de la UE y la industria y las fuerzas armadas ucranianas. Dicha oficina ayudará a transmitir avances tecnológicos que puedan tener repercusión en el campo de batalla.

***Recuadro 4. Las pymes ocupan ya un lugar central en los esfuerzos de la UE en apoyo de la defensa industrial***

Dada su agilidad, las pymes desempeñan un papel cada vez más importante como proveedoras de tecnologías disruptivas e innovación en la comunidad de defensa. Por consiguiente, la Comisión ha tomado medidas destinadas a apoyar una contribución más activa de las pymes a la I+D de la UE en materia de defensa, proporcionando en particular **convocatorias específicas del FED dirigidas a las pymes** y fomentando al mismo tiempo su participación en todos los demás proyectos. La cooperación transfronteriza en la que participan las pymes es uno de los criterios de adjudicación del programa FED, y se aplican bonificaciones financieras en función del nivel de participación de las pymes en las acciones de desarrollo.

Como resultado de las convocatorias de 2021 y 2022 del FED, se concedieron 354 millones EUR a 511 pymes, lo que representa, respectivamente, el 20 % de la financiación y el 40 % de los participantes. En las convocatorias de 2023 del FED, la participación de las pymes representó alrededor del 50 % del número total de entidades, que solicitaron el 30 % del importe total de las subvenciones solicitadas. **Para el período 2023-2027, se calcula que el FED debería conceder a las pymes una financiación de hasta 840 millones EUR.**

En 2022, el FED asignó 224 millones EUR a la innovación en materia de defensa y al apoyo a las pymes en el marco del EUDIS, incluidas actividades específicas, como los retos tecnológicos. Las medidas del EUDIS se continúan desarrollando y ejecutando con el objetivo de apoyar a las pymes a lo largo de su ciclo de crecimiento. En enero de 2024 se alcanzó un hito importante con la puesta en marcha de un **mecanismo de capital en el ámbito de la defensa destinado a invertir**, junto con el Fondo Europeo de Inversiones, que forma parte del Grupo del Banco Europeo de Inversiones (Grupo BEI), **hasta 500 millones EUR en pymes prometedoras del sector de la defensa para acompañarlas en su crecimiento.** Se espera que en 2024 se ponga en marcha un

acelerador de defensa y se organicen actividades de establecimiento de contactos con inversores.

### 3.2.2. Ayudar a que los proyectos del FED se hagan realidad más allá de la fase de I+D

Con más de 1 000 millones EUR al año durante el período 2021-2027, el FED es ya un poderoso instrumento para impulsar la cooperación industrial en materia de defensa e incentivar la investigación y el desarrollo transfronterizos en este ámbito, contribuyendo así a un mayor número de cadenas de valor industrial europeas en el ámbito de la defensa<sup>26</sup>.

Sin embargo, más allá de las fases de investigación y desarrollo inicial, las colaboraciones alcanzan una «desfase entre innovación y comercialización» en la fase de creación de prototipos, en la que el nivel requerido de participación de los Estados miembros es significativamente mayor.

Además, las diferencias en los requisitos operativos y las políticas industriales nacionales podrían llevar a las empresas del sector de la defensa a poner fin a la cooperación una vez que concluya la acción del FED. Para evitarlo, las acciones de cooperación en materia de defensa apoyadas inicialmente por el FED y que hayan alcanzado la fase de prototipo, basadas en requisitos funcionales comunes y armonizados, podrían necesitar **un apoyo sostenido hacia su industrialización**.

Las Estructuras para Programas de Armamento Europeo y la ampliación de la lógica del EDIRPA serán fundamentales para maximizar la aceptación de los proyectos derivados del FED. Además, el EDIP proporcionará **ayudas reembolsables para acciones específicas** relacionadas con la producción y comercialización de prototipos, en particular las derivadas del FED.

El éxito en la superación del «desfase entre innovación y comercialización» tras la fase de I+D de los proyectos colaborativos requiere además que los Estados miembros interesados acuerden cuándo se alcanza la fase de prototipo, basándose en las condiciones para la exportación de los productos desarrollados conjuntamente. Teniendo en cuenta la revisión en curso de la posición común 2008/944/PESC de la UE, relativa al control de las exportaciones de armas, la Comisión, junto con el Alto Representante, reitera su llamamiento<sup>27</sup> a los Estados miembros para que estudien formas de racionalizar y seguir convergiendo gradualmente en sus prácticas de control de las exportaciones de armas, sobre todo para las capacidades de defensa desarrolladas de manera conjunta. Con el mismo fin, los Estados miembros también deben intercambiar las mejores prácticas en materia de normas de control de las exportaciones para las capacidades desarrolladas conjuntamente.

Además, la Comisión adoptará medidas para facilitar las transferencias dentro de la UE de productos relacionados con la defensa en proyectos financiados por la UE y tratará de

---

<sup>26</sup> En tres años se han puesto en marcha más de 145 proyectos con 2 618 participantes. Estos proyectos constituyen la columna vertebral del ecosistema industrial de defensa de la UE, que actualmente engloba una amplia gama de capacidades y tecnologías de defensa de vanguardia. En estas iniciativas de cooperación participan organismos de investigación (609 participaciones), pymes (826 participaciones), entidades de mayor tamaño (1 113 participaciones), organismos públicos (456 participaciones) e institutos de educación superior (230 participaciones) que, en conjunto, constituyen la BITDE del futuro.

<sup>27</sup> Comunicación sobre la contribución de la Comisión a la defensa europea, COM(2022) 60 final.

simplificar la gestión de las condiciones y los procesos de concesión de licencias de transferencia, en particular mediante la introducción de cláusulas sobre transferencias en el modelo de acuerdo de subvención en cuestión con el fin de limitar el recurso a los certificados de usuario final.

En la actualidad hay varios elementos que impiden una ejecución correcta y efectiva de la Directiva 2009/43/CE, lo que obstaculiza la plena explotación de los beneficios conexos en el mercado de la defensa. Para analizar mejor los retos existentes que impiden actualmente su ejecución efectiva, la Comisión llevará a cabo una **evaluación de la Directiva antes de finales de 2025**.

### 3.3. Garantizar la seguridad del suministro a escala de la UE

La resiliencia es una condición previa para la preparación y la competitividad de la BITDE.

La UE ya ha desarrollado herramientas y marcos para aumentar la preparación y la resiliencia de la industria a fin de hacer frente a futuras situaciones de crisis, también en el marco de la AED<sup>28</sup>. Sin embargo, tales medidas no están disponibles o los Estados miembros solo las aplican de forma limitada en apoyo de la BITDE. **Por lo tanto, se establecerá un régimen de seguridad del suministro a escala de la UE**, que garantizará una mayor resiliencia y, al mismo tiempo, ofrecerá una ventaja competitiva a la BITDE y a las cadenas de suministro de defensa de la UE. Al proporcionar un nivel de seguridad del suministro que los competidores externos no pueden ofrecer, las cadenas de suministro de defensa de la UE podrían disfrutar de un «dividendo de confianza» de los Estados miembros.

#### 3.3.1. *Aumentar la seguridad del suministro para maximizar el potencial de defensa del mercado interior*

En el marco del EDIP, la Comisión propone la creación de un **régimen modular y gradual de seguridad de suministro a escala de la UE** para mejorar la solidaridad y la eficacia en respuesta a las tensiones a lo largo de las cadenas de suministro o las crisis de seguridad y permitir la identificación oportuna de posibles cuellos de botella. Se proponen diferentes conjuntos de medidas para hacer frente a dos tipos de crisis:

- Crisis de suministro, cuando la escasez de componentes civiles o de doble uso o de materias primas **amenace gravemente la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa**. En este caso, tras la activación por parte del Consejo de un «estado de crisis», un conjunto de herramientas garantizará el suministro de los componentes o materias primas en cuestión para las cadenas de suministro de defensa, en particular, cuando sea necesario y esté justificado por el interés público general, garantizando la prioridad sobre algunos o todos los suministros civiles (**pedidos calificados de prioritarios**).
- **Crisis de suministro** directamente relacionadas con la existencia de una **crisis de seguridad** en la Unión o en sus países vecinos. Para hacer frente a estas situaciones, el Consejo debe tener la posibilidad de activar un **segundo nivel (más alto) del estado de crisis para recurrir a medidas necesarias y proporcionadas de cara**

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, los Estados miembros de la UE adoptaron en 2013 un Acuerdo Marco sobre Seguridad del Suministro. Este marco debía aplicarse mediante el establecimiento de códigos de conducta o disposiciones de aplicación, y en 2014 la Junta Directiva de la AED adoptó un Código de conducta sobre el establecimiento de prioridades.

**a la resolución de la crisis** (centrándose principalmente en el suministro de productos diseñados específicamente para uso militar).

Para respaldar el uso eficaz, eficiente y proporcionado de este marco de crisis de dos niveles, la Comisión propone llevar a cabo **una identificación y un seguimiento de los productos críticos para determinadas cadenas de suministro en el ámbito de defensa**, que deben identificarse junto con los Estados miembros en el Consejo de Preparación Industrial en materia de Defensa.

Sobre la base del marco actualmente disponible en otros sectores y de las principales actividades estratégicas de la AED, este ejercicio de identificación y seguimiento se basará principalmente en la información públicamente disponible y, únicamente cuando sea necesario, en datos facilitados por las empresas (con sujeción a las garantías de seguridad nacional de los Estados miembros).

### 3.3.2. *Permitir el almacenamiento estratégico y reducir su riesgo*

Para reducir aún más el riesgo de la seguridad del suministro para la BITDE, la Comisión estudiará como objetivo a largo plazo la posibilidad de **financiar el almacenamiento estratégico de componentes básicos por parte de la industria**, como los componentes electrónicos y las materias primas que se utilizan de manera transversal en los sistemas de defensa<sup>29</sup>. La creación de tales reservas permitiría reducir los costes en el caso de que se realicen grandes pedidos, y podría contener la inflación de precios resultante del aumento de la demanda durante una crisis.

Como parte del EDIP, la Comisión propone realizar **una prueba piloto preliminar a pequeña escala**, permitiendo el apoyo a la creación de reservas estratégicas. Este sistema complementará el mecanismo de priorización en tiempos de crisis, garantizando que este mecanismo siga siendo una opción de último recurso. A este respecto, también podrían considerarse los trabajos en curso sobre medidas de resiliencia y preparación como parte del Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, en particular a través de los proyectos existentes de la CEP sobre movilidad militar y de una red de centros logísticos.

### 3.3.3. *Detectar por adelantado las dependencias más estratégicas y abordarlas*

Una dependencia excesiva de tecnologías que son críticas para el sector de la defensa reduce la libertad de acción de las fuerzas armadas de los Estados miembros y puede tener un efecto negativo en la competitividad de la BITDE, debido a las restricciones que conlleva.

La Comisión ya ha creado el **Observatorio de Tecnologías Críticas de la UE**<sup>30</sup> para identificar las dependencias y elaborar hojas de ruta tecnológicas para mitigarlas. Su primer informe clasificado acaba de entregarse a los Estados miembros. Una ampliación del Observatorio posibilitará una detección más rápida de las dependencias y el seguimiento de las cadenas de suministro, además de ofrecer una visión general de los aspectos cruciales. Hasta la fecha se ha iniciado el trabajo con un subconjunto de

---

<sup>29</sup> A este respecto, la Comisión estudiará la posibilidad de apoyarse en las herramientas desarrolladas en el marco de la Ley de Materias Primas Fundamentales [COM(2023) 160].

<sup>30</sup> Hoja de ruta sobre tecnologías críticas para la seguridad y la defensa, Estrasburgo, 15.2.2022 COM(2022) 61 final.

componentes basados en semiconductores eléctricos, electrónicos y electromecánicos y tecnologías de sistemas autónomos.

De manera paralela, se buscará el enriquecimiento mutuo entre los programas de trabajo de otros instrumentos de la Unión, como el FED y la iniciativa Chips para Europa, con el fin de mitigar las dependencias detectadas y garantizar que la BITDE tenga a su disposición tecnología y productos facilitadores industriales en el ámbito de la defensa, como chips confiables, que apoyen su preparación.

La Comisión también apoya a los Estados miembros de la UE, en particular a sus autoridades regionales y locales, a través del instrumento de apoyo técnico<sup>31</sup>, que proporciona apoyo técnico a medida para diseñar y aplicar reformas destinadas a promover la seguridad económica y tecnológica y la competitividad, así como a reforzar la resiliencia de las cadenas de suministro en los Estados miembros.

***Camino a seguir:***

Para garantizar la disponibilidad sobre la base de una BITDE con mayor capacidad de respuesta en todos los horizontes temporales, la Comisión:

- propone **ampliar, en el marco del EDIP, la lógica de intervención del ASAP**, más allá de las municiones y los misiles, y complementarla con el desarrollo de **instalaciones siempre a punto** y con la posible **reorientación de las líneas de producción civiles**;
- elaborará, junto con el Alto Representante y los Estados miembros, una propuesta normativa para **apoyar la producción de drones** dentro de la UE o posiblemente de forma conjunta con Ucrania mediante la movilización de los instrumentos pertinentes;
- propone crear, en el marco del EDIP, un **Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en el ámbito de la Defensa (FAST)**. Este nuevo instrumento financiero apoyará a las pymes a través de la financiación mediante deuda o capital;
- prestará un **apoyo sostenido hacia la industrialización** de las acciones de cooperación en materia de defensa apoyadas inicialmente por el FED, a través de ayudas reembolsables en el marco del EDIP;
- propone la creación de un **régimen modular y gradual de seguridad del suministro a escala de la UE** para mejorar la solidaridad y la eficacia en respuesta a las tensiones a lo largo de las cadenas de suministro o las crisis de seguridad y permitir la detección oportuna de posibles cuellos de botella.

La UE:

- abrirá una **Oficina de Innovación en Kiev** para garantizar el establecimiento de contactos entre las empresas emergentes e innovadoras de la Unión y la industria y las fuerzas armadas ucranianas.

#### **4. FINANCIAR LAS ASPIRACIONES DE LA UNIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PREPARACIÓN INDUSTRIAL EN MATERIA DE DEFENSA**

Para que esta estrategia tenga éxito en su objetivo de introducir una nueva ambición en el ámbito de la preparación industrial en materia de defensa a escala de la UE, debe ir

<sup>31</sup> [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi\\_es](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_es).

acompañada de un claro aumento de la financiación, acorde con el reto al que nos enfrentamos.

La propuesta de Reglamento por el que se establece el EDIP junto con esta estrategia incluye un **presupuesto de 1 500 millones EUR** para inversiones en preparación industrial en materia de defensa de la BITDE.

Esta cifra debe complementarse con importes adicionales para el desarrollo de la BITD ucraniana y su mayor integración con la BITDE y el mercado de equipos de defensa de la Unión. Asimismo, las necesidades inmediatas de Ucrania en materia de defensa requieren financiación adicional para la adquisición de material militar en apoyo del ejercicio de su derecho de legítima defensa. Si el Consejo adoptara una decisión sobre la PESC con arreglo al artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) a propuesta del Alto Representante para transferir a la Unión los saldos extraordinarios de efectivo de los depositarios centrales de valores derivados de los ingresos imprevistos y extraordinarios procedentes de los activos soberanos de Rusia inmovilizados, este apoyo adicional podría proporcionarse con cargo a dichos ingresos, en consonancia con los objetivos de la PESC de la Unión. En el caso de que estos recursos adicionales estuvieran disponibles, podrían aumentar la capacidad financiera del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para la adquisición de equipos militares en apoyo de Ucrania, o de cualquier otro instrumento de la Unión. **En otras palabras, esto implicaría utilizar los beneficios imprevistos de los activos rusos inmovilizados para adquirir conjuntamente equipos militares para Ucrania.**

Cuando las necesidades inmediatas de Ucrania en materia de defensa lo permitan, también podrían extraerse determinados importes de estos saldos extraordinarios de tesorería a efectos del desarrollo a medio y largo plazo de la BITD ucraniana, beneficiándose de las disposiciones que figuran en la propuesta de Reglamento por el que se establece el EDIP, así como de las necesidades presupuestarias generales de Ucrania para su recuperación y reconstrucción.

Dada la magnitud del esfuerzo necesario para garantizar la preparación industrial en materia de defensa a escala de la Unión, este presupuesto debe considerarse un puente, de alcance limitado, hacia el próximo marco financiero plurianual. Teniendo en cuenta que es probable que los retos a los que se enfrenta Europa en materia de seguridad persistan, es importante que **el próximo MFP incluya una dotación financiera ambiciosa para defensa** con presupuestos pertinentes para los sucesores tanto del FED como del EDIP a partir de 2028.

Esta estrategia exige una ambición renovada en el actual MFP a través del EDIP y un presupuesto reforzado en apoyo de las industrias de defensa para el próximo MFP. Sin embargo, dado el cambio de paradigma de seguridad derivado del fuerte aumento de las amenazas regionales y mundiales, que plantean desafíos potencialmente existenciales en materia de seguridad para la Unión y sus Estados miembros, y el hecho de que el próximo MFP no comenzará hasta 2028, es necesario iniciar un debate sobre la cuantificación de las necesidades de financiación de la UE para la preparación industrial en materia de defensa, que sería proporcional a este cambio del paradigma de seguridad, y sobre cómo garantizar esta financiación adecuada. Esto requiere un análisis conjunto con los Estados miembros, en un plazo breve, con objeto de evaluar las necesidades y opciones que se pueden impulsar utilizando los instrumentos disponibles, como un EDIP y un FEAP reforzados desde el punto de vista financiero, adquisiciones conjuntas a gran escala de material de defensa para Ucrania y para los Estados miembros, un aumento masivo y rápido de la base industrial de defensa de la UE y la puesta en marcha de proyectos

emblemáticos de defensa para proteger el acceso sin trabas a los ámbitos controvertidos de la UE.

## **5. INTEGRAR UNA CULTURA DE PREPARACIÓN EN MATERIA DE DEFENSA, INCLUSO EN TODAS LAS POLÍTICAS DE LA UE**

**La industria europea de la defensa contribuye de manera crucial a la resiliencia, la seguridad y la sostenibilidad social.** En el continente no puede haber prosperidad económica sin paz, y a este respecto es preciso reconocer plenamente el papel de la BITDE en el marco regulador y las políticas de la Unión. La BITDE constituye asimismo un ecosistema aeroespacial y de defensa único y crucial, cuyos agentes clave también contribuyen al desarrollo de las tecnologías que constituyen el núcleo de la transición ecológica.

Por lo tanto, es fundamental garantizar que la BITDE disponga de un nivel de acceso a la financiación proporcional a la inversión necesaria, opere en un marco regulador adecuado y sea suficientemente atractiva para las generaciones jóvenes y las personas con mayor talento.

### **5.1. Facilitar el acceso a la financiación**

Para el sector de la defensa de la UE es de vital importancia garantizar un acceso suficiente a la financiación y potenciar la inversión pública, dada la imperiosa necesidad de impulsar la inversión en este ecosistema. Por lo tanto, es indispensable implicar al sector financiero. A tal fin, la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia, cuando proceda, colaborarán con los Estados miembros, la industria y el sector financiero para mejorar el acceso de la BITDE a la financiación pública y privada.

#### *5.1.1. Acceso a la financiación privada*

La BITDE se enfrenta a obstáculos persistentes para acceder a la financiación, en particular a la privada. Según un estudio reciente de la Comisión<sup>32</sup>, las pymes que operan en el sector de la defensa se enfrentan a mayores obstáculos para acceder a la financiación que las que desarrollan su actividad en otros sectores. Durante el período 2021-2022, dos tercios de las empresas consultadas no solicitaron financiación a través de capital y cerca del 50 % no solicitaron financiación mediante deuda, lo que contrasta claramente con la media del 6,6 % entre las pymes de la UE en el mismo período.

Con vistas a impulsar el acceso del sector a la financiación, la Comisión y la AED, junto con los Estados miembros, tomarán la iniciativa de entrar en contacto con bancos e inversores con el propósito de entablar un **diálogo de alto nivel** para debatir sobre la necesidad de que aumenten su participación, detectar dificultades y encontrar formas de estimular el compromiso del sector privado para apoyar las inversiones en defensa.

La voluntad de los agentes financieros de colaborar con la industria de la defensa parece verse afectada por las particularidades del mercado de la defensa (incluida la complejidad de la adquisición o las dificultades para evaluar las implicaciones exactas de los convenios

---

<sup>32</sup> *Access to equity financing for European defence SMEs* [«Acceso a la financiación a través de capital para las pymes europeas del sector de la defensa», documento en inglés], [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/study-results-access-equity-financing-european-defence-smes-2024-01-11\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/study-results-access-equity-financing-european-defence-smes-2024-01-11_en).

internacionales vigentes relativos a las armas) o por los supuestos en torno a los factores ambientales, sociales y de gobernanza.

En el contexto del marco de finanzas sostenibles de la UE, **ninguna norma de la UE, ni prevista por ella, obstaculiza la inversión privada en la industria de defensa.** Los servicios de la Comisión, junto con la Autoridad Europea de Valores y Mercados, cuando proceda, proporcionarán orientaciones sobre la aplicación del marco de finanzas sostenibles de la UE en el ámbito de la defensa. En estrecha cooperación con la AED, la Comisión reforzará el diálogo entre los sectores financiero y de defensa y ayudará a la industria a aumentar su transparencia. La Comisión también trabajará para mejorar el reconocimiento de la soberanía, la resiliencia y la seguridad de la UE, en particular en el contexto del marco de finanzas sostenibles de la UE. La Red de Expertos Gubernamentales en materia ambiental, social y de gobernanza, gestionada por la AED, es un ejemplo de plataforma en la que podrían seguir desarrollándose el entendimiento y la confianza mutuos. En particular, este foro debería fortalecer la interfaz entre los Ministerios de Defensa de los Estados miembros y el sector financiero.

Esto permitiría adoptar medidas concretas para mitigar los retos actuales de la industria de la defensa en relación con el acceso a la financiación, ya que las sinergias entre los agentes institucionales y los agentes privados en los mercados de capitales se han considerado fundamentales a este respecto.

#### ***Recuadro 5. La industria de la defensa y el marco de financiación sostenible de la UE***

La industria de defensa de la Unión contribuye de manera crucial a la resiliencia y a la seguridad de la Unión y, por tanto, a la paz y la sostenibilidad social. En este contexto, el **marco de financiación sostenible de la UE** es plenamente coherente con los esfuerzos de la Unión por facilitar el acceso suficiente de la industria europea de defensa a la financiación y la inversión. Dicho marco **no impone limitación alguna a la financiación del sector de la defensa.**

Las normas de la UE sobre divulgación de información y preferencias en materia de sostenibilidad se aplican de manera transversal a todas las industrias y no establecen distinciones entre sectores. Hasta la fecha, la Comisión no ha publicado ningún tipo de «taxonomía social» y no hay planes para hacerlo. Con la excepción de las armas sujetas a prohibiciones en virtud de los instrumentos internacionales firmados por los Estados miembros, y que por tanto la UE considera incompatibles con la sostenibilidad social, **la industria de la defensa mejora la sostenibilidad**, dada su contribución a la resiliencia, la seguridad y la paz.

De manera similar, el hecho de que hasta el momento no se hayan incluido actividades industriales específicas de defensa en la taxonomía medioambiental de la UE **no prejuzga el comportamiento medioambiental de las industrias de defensa y, por tanto, no debería afectar a su acceso a la financiación.**

#### ***5.1.2. Aprovechar plenamente los instrumentos financieros horizontales existentes de la UE***

La BITDE ya puede, en principio, beneficiarse de los instrumentos financieros de la UE existentes, introducidos a través de InvestEU. No obstante, las políticas de préstamo actuales de los agentes financieros europeos que ejecutan InvestEU, entre los que figuran el Grupo BEI y los bancos e instituciones nacionales de fomento, así como las de las instituciones financieras internacionales, representan un **obstáculo importante para el**

**despliegue de dichos instrumentos financieros**, más allá de la posible financiación de tecnologías de doble uso, en apoyo del sector.

Esto queda ilustrado por la incapacidad de ejecutar el «Fondo de Potenciación» del ASAP. **Por lo tanto, es necesario modificar sus políticas de préstamo, en particular la del Grupo BEI, y constituye una prioridad fundamental** para garantizar que el sector de la defensa **tenga acceso a los instrumentos financieros de la UE y pueda beneficiarse plenamente de ellos**. Esta modificación también tendrá efectos positivos en cascada, al enviar una señal positiva significativa al mercado financiero y a los bancos privados.

Además, la UE debe maximizar las oportunidades que ofrecen las sinergias y complementariedades entre los instrumentos de financiación y las subvenciones. A este respecto, el futuro MFP debería tratar de optimizar aún más las sinergias entre los instrumentos de la UE, como se menciona en el Libro Blanco de la Comisión sobre las opciones para reforzar el apoyo a la investigación y el desarrollo de avances tecnológicos con potencial de doble uso<sup>33</sup>. Dado que la consulta pública sobre el Libro Blanco está actualmente en curso, el contenido de esta estrategia se entiende sin perjuicio de las futuras acciones de la Comisión en este ámbito. Con la configuración actual, el sector de la defensa ya puede aprovechar la mayor rapidez de los ciclos de innovación civil cuando proceda, y viceversa, teniendo en cuenta que algunas tecnologías utilizadas en plataformas de defensa ofrecen potencial de doble uso.

**La Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia invitan a los órganos de gobierno del Grupo BEI** y, en particular, al Consejo de Administración del BEI a **adaptar las exclusiones relacionadas con la defensa de las políticas de préstamo del Grupo BEI**, en consonancia con las prioridades estratégicas de la UE y la legislación aplicable. Esto permitiría al BEI apoyar la producción de equipos militares y, de manera más general, la industria europea de defensa, como ha solicitado recientemente el Parlamento Europeo<sup>34</sup>. Un acuerdo sobre una definición común de «tecnologías con potencial de doble uso» entre la Comisión y el Grupo BEI, basado en la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad y el mecanismo de capital en el ámbito de la defensa, podría contribuir a promover inversiones conjuntas en tecnologías, productos e infraestructuras con potencial de doble uso.

Sin embargo, esta medida, aunque positiva, **no sería suficiente**. El BEI, en virtud de su mandato derivado del artículo 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, contribuirá al desarrollo equilibrado y constante del mercado interior en interés de la Unión. La industria de defensa forma parte integrante del mercado interior. Para satisfacer las necesidades de financiación del sector y permitir la plena movilización de los programas de financiación de la UE, incluido InvestEU, en apoyo de la preparación en materia de defensa, **el BEI debe adoptar todas las medidas necesarias<sup>35</sup> para revisar su política de préstamos este año y adaptarla a las prioridades estratégicas actuales y**

---

<sup>33</sup> La Comisión Europea, Libro blanco sobre las opciones para aumentar el apoyo a la investigación y el desarrollo de tecnologías con potencial de doble uso, Bruselas, 24.1.2024, COM(2024) 27 final.

<sup>34</sup> Véase la «Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, sobre las actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones: informe anual 2023» [[2023/2229\(INI\)](#)]. En particular, el informe «pide al BEI que refuerce su apoyo a la Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad y a la industria europea de defensa, incluidas las pymes, en particular para contribuir al apoyo continuado a Ucrania; pide al BEI que reforme su lista de elegibilidad para que la munición y los equipos militares que vayan más allá de la aplicación de doble uso dejen de estar excluidos de la financiación del BEI».

<sup>35</sup> Por ejemplo, cualquier medida preparatoria necesaria, como análisis de mercado.

**a las necesidades objetivas.** Se invita a los agentes financieros públicos de los Estados miembros a hacer lo mismo.

### 5.1.3. *Plena integración de la defensa y la seguridad como objetivo estratégico de la financiación y los programas pertinentes de la Unión*

**La BITDE debe beneficiarse plenamente de la financiación de la Unión** diseñada para el desarrollo tecnológico e industrial, también en el marco de los **fondos de la política de cohesión**, en particular el FEDER<sup>36</sup>, el FSE+<sup>37</sup> (por ejemplo, en materia de capacidades), el Fondo de Cohesión (por ejemplo, en lo referente al transporte) e **InvestEU**, siempre que ello esté en consonancia con los respectivos programas y objetivos estratégicos. Si bien la industria de la defensa ya es subvencionable en virtud de estos instrumentos, los Estados miembros deben considerar una mayor orientación de estos fondos de la UE en régimen de gestión compartida hacia el sector, cuando ello apoye el desarrollo y la competitividad regionales, a fin de reflejar su papel destacado como prioridad de la Unión y como contribuyente fundamental a la estabilidad y la seguridad de la Unión.

A este respecto, la Comisión estudiará la posibilidad de incluir o mantener **la preparación, la seguridad y la resiliencia en materia de defensa como un objetivo estratégico explícito en los futuros programas pertinentes de la UE** para garantizar que apoyen plenamente la BITDE, y que los socios ejecutantes y los intermediarios (en el caso de la gestión indirecta) no se enfrenten a obstáculos para alcanzar dichos objetivos.

## 5.2. **Garantizar que la BITDE opere en un marco regulador adecuado**

La BITDE debe poder operar en un marco regulador adecuado. Para ello, **las consideraciones relativas a la defensa deben integrarse en las políticas de la UE**. Es preciso detectar y mitigar cuanto antes los posibles efectos negativos de las iniciativas de la Unión en la BITDE. Por consiguiente, la Comisión **incluirá en sus iniciativas consideraciones de preparación industrial en materia de defensa** de un modo más sistemático y allí donde proceda. Además, la Comisión, en cooperación con el Alto Representante / jefe de la Agencia, seguirá colaborando con los Estados miembros y la BITDE en estas cuestiones, basándose en las iniciativas existentes facilitadas por la AED en ámbitos como el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH)<sup>38</sup> y la iniciativa del cielo único europeo.

La evolución de la situación en materia de seguridad también requiere que la Comisión reflexione sobre la reducción de los plazos administrativos, garantizando al mismo tiempo el grado necesario de buena gestión financiera. La revisión de 2024 del Reglamento Financiero permitirá a la Unión adoptar las medidas necesarias en condiciones de emergencia para apoyar la preparación industrial en materia de defensa.

---

<sup>36</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

<sup>37</sup> Fondo Social Europeo Plus.

<sup>38</sup> Incluida la cooperación constante con la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas.

### **5.3. Mejorar el atractivo del sector de la defensa para las generaciones jóvenes y las personas con mayor talento**

Es fundamental invertir en las personas y sus capacidades para mantenerse al día de las tecnologías emergentes, así como para atraer talento al sector y retenerlo. La UE está apoyando a los Estados miembros y facilitando asociaciones para colaborar en la comprensión de las necesidades actuales y futuras del sector en materia de capacidades (por ejemplo, a través del Pacto Europeo por las Capacidades).

La actual escasez de mano de obra y de capacidades en la industria de la defensa tiene su origen en la insuficiencia anterior de inversión en nuevos programas de defensa y en la falta de atractivo del sector, así como en la limitación de la movilidad de la mano de obra y su envejecimiento. Si bien es crucial comprender y mitigar las percepciones negativas de la industria de la defensa para mejorar el atractivo del sector, también para conseguir una mano de obra diversa, es preciso que todas las partes interesadas adopten nuevas medidas para poder aprovechar plenamente el potencial que ofrecen los recursos humanos de la Unión, incluida la superación de los estereotipos de género. A tal fin, el próximo plan de acción de la Comisión para hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades en la UE tendrá por objeto eliminar los cuellos de botella que afectan al crecimiento sostenible y que esta escasez ha contribuido a crear en muchos sectores, permitiendo así la futura competitividad de la UE a largo plazo, promoviendo al mismo tiempo puestos de trabajo de calidad y una mano de obra dotada de las capacidades adecuadas.

Además de integrar la defensa de manera transversal, la Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia **estudiarán acciones destinadas a mejorar la movilidad de la mano de obra y a apoyar la educación relacionada con la defensa**, en particular a través de las oportunidades que ofrecen los programas industriales de defensa de la UE, y la cooperación entre los proveedores de educación, incluida la Escuela Europea de Seguridad y Defensa.

### **5.4. Ayudar a la BITDE a contribuir a la transición ecológica**

Para contribuir a la transición ecológica y reforzar su resiliencia y su rentabilidad, la BITDE debe proseguir con sus esfuerzos para mejorar la sostenibilidad de sus sistemas de producción y sus productos, reducir las emisiones de carbono y aumentar la circularidad en consonancia con las políticas y ambiciones de la UE. La Comunicación conjunta relativa a una nueva perspectiva sobre el nexo entre clima y seguridad reconoce la importancia de la industria de la defensa para los esfuerzos de mitigación del cambio climático y adaptación a este por parte de las fuerzas armadas de los Estados miembros. Existen otras oportunidades para explorar sinergias y posibles ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, la industria y los servicios de la UE, también en lo que respecta a la innovación, el análisis y la normalización de las nuevas fuentes de energía renovables utilizadas por el sector militar y por el sector comercial en general. Garantizar una visibilidad y un reconocimiento adecuados de los esfuerzos realizados por el sector de la defensa en pro de la sostenibilidad medioambiental también podría contribuir a su aceptación social general.

La Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia **seguirán apoyando los esfuerzos de la BITDE en pos de la transición ecológica**, por ejemplo, a través de las acciones propuestas en la Comunicación conjunta sobre el nexo entre clima y seguridad, incluida la contratación pública ecológica.

***Camino a seguir:***

Con el fin de incorporar de manera transversal una cultura europea de preparación en materia de defensa, la Comisión, en colaboración con el Alto Representante / jefe de la Agencia:

- invita a los **órganos de gobierno del Grupo BEI a revisar este año sus políticas de préstamo** y a adaptar las actuales **exclusiones relacionadas con la defensa**, en consonancia con las prioridades estratégicas de la Unión y con la legislación aplicable;
- reforzará **el diálogo entre los sectores financiero y de defensa** y proporcionará orientaciones sobre la aplicación del marco de finanzas sostenibles de la UE.

Además, la Comisión:

- **fomentará un mayor apoyo a la seguridad, la resiliencia y la preparación en materia de defensa a través de los programas de financiación de la Unión**. Este objetivo también se tendrá en cuenta en la preparación de futuros programas de la UE.

## **6. LOGRAR LA PREPARACIÓN Y LA RESILIENCIA A TRAVÉS DE ASOCIACIONES**

La ambición de la UE de lograr rápidamente la preparación en materia de defensa también debe potenciarse a través de asociaciones, en particular con Ucrania, así como a través de una cooperación reforzada con la OTAN, los socios estratégicos y socios afines — europeos, transatlánticos y de otras regiones— y otras organizaciones internacionales.

### **6.1. Desarrollar vínculos cada vez más estrechos con Ucrania**

Ucrania es y será cada vez más un socio crucial de la Unión en el sector industrial de la defensa. Ante una guerra de agresión de gran intensidad, la BITD ucraniana se vio obligada a adoptar un modelo de economía de guerra. Dicha BITD se convertirá en uno de los motores de la recuperación económica del país al final de la guerra y en un banco de pruebas de la preparación industrial en materia de defensa. Una cooperación más estrecha entre la UE y los sectores industriales ucranianos del ámbito de la defensa formará parte de los futuros compromisos de la UE con Ucrania en la esfera de la seguridad. Por lo tanto, la BITD ucraniana y la BITDE podrían beneficiarse mutuamente de una cooperación reforzada.

La Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia impulsarán las medidas siguientes.

#### **Participación en el programa de la Unión de apoyo a la industria de la defensa:**

- Para reforzar los vínculos entre la BITDE y la BITD de Ucrania, el EDIP ofrecerá a Ucrania la posibilidad de participar en adquisiciones conjuntas, y brindará apoyo a las empresas de defensa ucranianas en su expansión industrial y en la cooperación con la BITDE.

#### **Estimular la cooperación entre la BITD ucraniana y la BITDE:**

- La AED hará pleno uso de su acuerdo administrativo vigente con Ucrania y, junto con los Estados miembros, estudiará una posible revisión de su ámbito de aplicación tan pronto como las condiciones lo permitan.
- Los servicios de la Comisión, la AED y el SEAE fomentarán el intercambio de información específica sobre normas y sobre las respectivas lecciones aprendidas.

- En el contexto del Fondo de Ayuda a Ucrania propuesto para este país en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el SEAE estudiará opciones para seguir incentivando la cooperación entre las industrias de defensa de la UE y de Ucrania.
- La UE acogerá un Foro de la Industria de Defensa UE-Ucrania en 2024 para reforzar la cooperación entre las industrias de defensa ucranianas y de la UE.

### **Apoyo adicional a Ucrania a través de la BITDE:**

- Mediante la adquisición conjunta a la BITDE del equipo militar suministrado en el contexto del Fondo de Ayuda a Ucrania propuesto en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la industria de defensa de la UE se beneficiará de una mayor previsibilidad sobre las necesidades prioritarias de Ucrania.
- A reserva de la decisión del Consejo, podría prestarse apoyo adicional a la adquisición de equipos militares para Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, basándose en los saldos extraordinarios de efectivo de los depositarios centrales de valores derivados de los ingresos imprevistos y extraordinarios procedentes de los activos soberanos retenidos de Rusia.
- El SEAE, la AED y los servicios de la Comisión seguirán proporcionando periódicamente información actualizada al Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania y promoviendo la capacidad de la BITDE para seguir respondiendo a las necesidades ucranianas, también en el contexto de las coaliciones de capacidades.

## **6.2. OTAN**

En consonancia con las tres declaraciones conjuntas sobre la cooperación entre la UE y la OTAN<sup>39</sup>, la intensificación de las conversaciones entre el personal, incluida la posibilidad de un diálogo estructurado específico con la OTAN, podría abarcar de manera más destacada actividades y temas de interés mutuo relacionados con la industria de la defensa, en particular sobre la economía circular, la interoperabilidad, los aspectos industriales del cambio climático, la certificación cruzada de normas y las respuestas a amenazas nuevas y emergentes. Esto requerirá un mayor intercambio de información, incluida información clasificada, entre el personal de la OTAN, por una parte, y los servicios pertinentes de la Comisión, el SEAE y la AED, por otra. Ambas organizaciones deben seguir intercambiando puntos de vista y explorando las sinergias y la complementariedad de los esfuerzos en el ámbito de la seguridad de la cadena de suministro, esenciales para el desarrollo y suministro de capacidades.

La UE también estudiará el potencial para seguir reforzando la cooperación entre el SEAE, la AED, el personal internacional de la OTAN y la Agencia de Adquisiciones y Apoyo de la OTAN, así como entre el Acelerador de Innovación en Defensa para el Atlántico Norte (DIANA), el HEDI de la AED y el EUDIS en materia de innovación.

---

<sup>39</sup> [Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN \(8 de julio de 2016\)](#); [Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN \(10 de julio de 2018\)](#); [Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN \(10 de enero de 2023\)](#).

### 6.3. Colaboración con socios estratégicos e internacionales para lograr la preparación en materia de defensa

La internacionalización de las cadenas de suministro hace que sea prácticamente imposible mantener un control de extremo a extremo de las materias primas y los miles de componentes de un sistema complejo.

El fortalecimiento de las asociaciones mutuamente beneficiosas con socios estratégicos, organizaciones internacionales y terceros países afines, en particular a través de diálogos en materia de seguridad y defensa, puede amplificar los esfuerzos de preparación industrial de la Unión en el ámbito de la defensa. Esta cooperación será flexible. Variará en cuanto a la forma, el alcance y los tipos de participantes en función de los intereses compartidos. Esta cooperación debe contribuir a aumentar la seguridad de las cadenas de suministro, reforzar la BITDE y reducir las dependencias estratégicas de la UE, sin crear otras nuevas (o perpetuar las existentes).

Además, la AED seguirá haciendo el mejor uso posible de sus acuerdos administrativos vigentes, en consonancia con los principios de cooperación con terceros acordados por los Estados miembros.

#### ***Camino a seguir:***

La Comisión y el Alto Representante / jefe de la Agencia:

- estudiarán medidas para mejorar la participación de Ucrania en los programas de la Unión de apoyo a la industria de la defensa, en particular en el marco del EDIP, **la posibilidad de que Ucrania participe en adquisiciones conjuntas**, apoyarán la expansión industrial en Ucrania y mejorarán la cooperación entre la BITDE y la industria de defensa ucraniana;
- en el contexto del **Fondo de Ayuda a Ucrania** propuesto por el Alto Representante, garantizarán un mayor apoyo militar de la UE a Ucrania, en particular enviando señales de demanda a la industria europea de defensa para aumentar la capacidad de producción con vistas a sostener el esfuerzo bélico de Ucrania a largo plazo e **incentivar la cooperación entre las industrias de defensa europea y ucraniana**;
- intensificarán el **diálogo estructurado entre el personal de la UE y la OTAN** sobre temas de interés mutuo;
- organizarán un **Foro de la Industria de Defensa UE-Ucrania en 2024** para impulsar la cooperación entre las industrias de defensa ucraniana y de la UE.

### CONCLUSIÓN

Durante décadas, los ciudadanos de la Unión han disfrutado de un período de paz sin precedentes. Sin embargo, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, así como las crecientes tensiones a las puertas de la UE, instan a la UE y a sus Estados miembros a **asumir una responsabilidad estratégica y a reforzar la industria de defensa de la UE** para hacer frente a las amenazas y retos sin precedentes en materia de seguridad a los que se enfrentan.

Para que la Unión pueda garantizar la eficacia de las fuerzas armadas de sus Estados miembros y, de este modo, preservar la paz en el continente es imprescindible que se sitúe en la vanguardia tecnológica y que sea capaz de garantizar la disponibilidad de cualquier equipo de defensa en cualquier momento. Esta estrategia propone medidas ambiciosas para fomentar y apoyar la transformación de la BITDE a lo largo de la próxima década.

Al ampliar y complementar los actuales instrumentos de la política industrial de defensa de la UE y al esbozar la ambición política, industrial y presupuestaria que debe movilizarse en apoyo de la BITDE, esta última estará capacitada para aprovechar las mejoras de eficiencia de un mercado de la defensa realmente integrado y liberar el potencial aún sin aprovechar de los efectos de escala.

**La aplicación de la estrategia ayudará a la industria europea de defensa a responder mejor a las necesidades urgentes sin sacrificar el futuro.** Desde una planificación más temprana y cooperativa de las inversiones hasta un mayor apoyo a la industrialización y las adquisiciones conjuntas; desde una incorporación más eficaz de la innovación hasta una mayor continuidad de los esfuerzos desplegados para desarrollar capacidades de alto nivel y elementos de apoyo estratégico; desde una mayor seguridad del suministro hasta una mayor libertad de acción, **esta estrategia servirá para restablecer y preservar la paz en el continente europeo.**

Es preciso abordar con carácter prioritario la adaptación de la industria de la defensa de la Unión a las tendencias actuales del mercado y en materia de seguridad. La Comisión Europea y el Alto Representante / jefe de la Agencia están dispuestos a apoyar a los Estados miembros en este empeño.