



Enrique Viguera Rubio
Embajador de España
Certificado de Altos Estudios Internacionales
(Escuela Diplomática)

**¿HASTA DÓNDE PUEDEN LLEGAR LOS
GASTOS EN DEFENSA DE LA UNIÓN
EUROPEA?**

¿HASTA DÓNDE PUEDEN LLEGAR LOS GASTOS EN DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA?

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INCREMENTO GENERALIZADO DE LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA EN EUROPA. LAS LIMITACIONES EN LA UE. 3. INSTRUMENTOS DE LA FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA COMUNITARIOS 3.1 El Fondo Europeo de Defensa 3.2 Movilidad militar 3.3 El instrumento para reforzar las capacidades industriales en materia de defensa (EDIRPA) 3.4 Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP). 4 INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN MIXTOS (PRESUPUESTARIOS Y EXTRAPRESUPUESTARIOS) 4.1 La Agencia Europa de Defensa (AED) 4.2 La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) 4.3 El Programa Europeo de la Industria de la Defensa (EDIP) 5. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN EXTRACOMUNITARIOS: EL FONDO EUROPEO DE APOYO A LA PAZ (FEP) 6. EL POSIBLE PAPEL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI). 7. CONCLUSIONES 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Resumen: Tras la invasión rusa de Ucrania, los presupuestos militares en Europa han aumentado considerablemente. A pesar de que el Tratado de la Unión Europea (TUE) prohíbe el gasto en operaciones con implicaciones militares o de defensa, los gastos en defensa con cargo al presupuesto de la Unión Europea (UE) también han aumentado y ésta ha creado nuevos instrumentos financieros. La UE está financiando también gastos militares con cargo a fondos extrapresupuestarios conjuntos, lo que permite mayor flexibilidad al margen de las limitaciones presupuestarias tradicionales. Adicionalmente, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) también puede llegar a desempeñar un papel importante concediendo créditos para la financiación de proyectos relacionados con la defensa. El panorama geopolítico actual determina la importancia de la integración europea y la necesidad de conseguir una financiación adecuada para apoyar los gastos militares de la UE, lo que resulta esencial no solo para tratar de profundizar en su soberanía y autonomía estratégica, sino también para gastar de manera más eficaz, evitando las redundancias del gasto militar en Europa, demasiado centrado hasta ahora, principalmente, en las necesidades individuales de cada Estado miembro. Pero todavía hay diferencias de opinión sobre la mejor manera de proceder colectivamente en este campo. Dada la determinación de los líderes de la UE de continuar con la ayuda militar a Ucrania y la situación de ese conflicto militar, sin visos de solución a corto o medio plazo, la UE seguirá buscando las fórmulas financieras más adecuadas para financiar sus gastos militares en función de las circunstancias.

Abstract: In the aftermath of Russia's invasion of Ukraine, military budgets across Europe have seen substantial increases. Despite the Treaty on European Union's (TEU) prohibition on spending for operations with military or defense implications, there has been a noticeable surge in defense expenditures from the European Union (EU) budget, leading to the creation of new financial mechanisms. Meanwhile, the EU is actively leveraging joint extra-budgetary funds, thus allowing for flexibility beyond traditional budgetary constraints. Additionally, the European Investment Bank (EIB) can play a significant role in providing credits for defense-related projects. The current geopolitical landscape underscores the critical importance of European integration and the necessity to secure adequate funding to support EU's military expenditures. This is essential not only to deepen its sovereignty and strategic autonomy but also to enhance spending efficiency, reducing redundancies in military expenditure that have traditionally been

overly focused on the needs of individual Member States. However, there still exist differences of opinion on the most effective collective approach to collectively finance military expenditures. Given the determination of EU leaders to continue providing military aid to Ukraine amidst the ongoing conflict, with no signs of a short or medium-term solution, the EU will persist in exploring the most suitable financial strategies to finance its military expenditures in accordance to the prevailing circumstances.

Palabras clave: Gastos en defensa de la UE, Marco Financiero Plurianual, Presupuesto de la Unión Europea, Fondo Europeo de la Defensa (FED), Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP), Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Keywords: EU defense expenditures, EU Multiannual Financial Framework, EU budget, European Defense Fund (EDF), European Peace Facility (EPF), European Investment Bank (EIB),

1. INTRODUCCIÓN

El aumento de los gastos en defensa en Europa tras la invasión de Ucrania por Rusia no solo ha afectado a los presupuestos de los Estados europeos. También la Unión Europea (UE) ha incrementado sus fondos para cooperar en la ayuda militar a Ucrania y para promover la industria de la defensa en Europa. Estos fondos, todavía modestos, se incrementan rápidamente a medida que, persistiendo la situación de inseguridad en Europa, se van creando nuevos instrumentos financieros y reglamentarios que ayudarán a hacerlos más eficaces en el futuro. Los próximos años serán cruciales para evaluar el funcionamiento de estos nuevos mecanismos, a fin de decidir la mejor cobertura financiera posible de la defensa europea a partir de 2028. Se trata de un tema técnicamente complejo, por afectar a mecanismos financieros novedosos que afectan a la propia integración europea, pero también de bastante actualidad, sobre el que se pretende proyectar una clara visión de conjunto, dada la abundante información disponible en la prensa y en Internet.

En este artículo se empieza por exponer ese incremento generalizado de gastos de defensa y las limitaciones que existen en el ámbito comunitario para, a continuación, describir, teniendo como referencia el presupuesto de la UE, los diferentes instrumentos, casi todos de reciente creación, que permiten financiar gastos militares: bien exclusivamente por el presupuesto de la UE; bien a través del presupuesto comunitario y de los presupuestos de los Estados miembros -a los que denominamos ‘mixtos’- y, finalmente, aquellos que se financian exclusivamente por las aportaciones de los Estados miembros (EEMM). También se repasa el papel que puede jugar el BEI.

En las conclusiones se realiza una prospectiva a corto y medio plazo sobre la posible evolución de este tipo de gastos en el marco de la UE, en base a las recientes innovaciones reglamentarias y financieras en el campo de la defensa, el calendario presupuestario de la UE y la previsible evolución de los acontecimientos.

2. EL INCREMENTO GENERALIZADO DE LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA EN EUROPA. LAS LIMITACIONES DE LA UE

La invasión de Ucrania por Rusia ha generado un cambio geopolítico en Europa y un incremento en los gastos militares. Si en 2016 solo cinco países de la OTAN llegaban al 2% del PNB, en este momento son 11, según el secretario general de la OTAN; pero 18 de los 31 Estados miembros de la citada organización sobrepasarán este mismo año (2024) ese porcentaje emblemático.¹ Alemania puede llegar al 2% este mismo año², Francia en 2027³ y España, que actualmente gasta en defensa un 1,3% de su PNB, tiene previsto alcanzarlo en 2029, aunque ese objetivo se antoje especialmente complejo para

¹ Conferencia de prensa del secretario general de la OTAN, J. Stoltenberg, 14 de febrero de 2024

² La Agencia de Prensa Alemana *Deutsche Presse-Agentur* (DPA) adelantó la cifra de 68.580 M€ como gasto del presupuesto alemán de defensa de este año, lo que supone, de hecho, el 2,01% del PIB alemán, confirmado posteriormente por portavoz del Ministerio de Defensa alemán. El canciller Scholz anunció en febrero de 2024 la creación de un nuevo fondo de 100 M€ que permitiría a los gastos de defensa superar el 2% del PNB

³ *Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques* (IFRAP): “*Budget militaire : la France doit se doter d'un fonds spécial de 57 milliards*” 23 de mayo de 2023. <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/budget-militaire-la-france-doit-se-doter-dun-fonds-special-de-57-milliards>

ese horizonte temporal: "... la cuestión fundamental es cuál será la trayectoria para conseguir dicha situación y aproximar una tendencia a partir de 2024. El resultado muestra que el esfuerzo necesario es muy importante a partir del año 2027 de acuerdo con las proyecciones actuales." (Fonfría y Calvo, 2023, p. 13).

Según la Agencia Europea de Defensa⁴, los gastos de defensa en la UE aumentaron un 6% en 2021 con respecto a 2020, y en 6 EEMM de la UE este incremento sobrepasó el 10%. En Suecia se incrementaron el 30%. Según Maulny (2023), los incrementos presupuestarios fueron particularmente fuertes en Austria, los Estados Bálticos, Eslovaquia, Eslovenia y particularmente en Polonia con un 46% de aumento de 2022 a 2023. Sin embargo, según el Alto Representante de la UE, J. Borrell, a finales de 2023, los gastos de defensa de los 27 se encontraban todavía en una media del 1,5% del Producto Nacional Bruto (PNB), y para llegar al 2% de objetivo habría que sumar anualmente 75.000 M€. ⁵

Hasta el 31 de octubre de 2023, Estados Unidos había comprometido 43.900 M€ de ayuda militar a Ucrania, los Estados miembros e instituciones de la UE 41.400 M€ y otros aliados de la OTAN no pertenecientes a la UE (Canadá, Islandia, Noruega, Turquía, Reino Unido etc.) 12.400 M€, lo que supone, según el *Ukraine Support Tracker* del Instituto IFW de Kiel para la Economía Mundial, un importe total de 97.700 M€. Esta cantidad ha podido incrementarse sustancialmente tras la reciente aprobación del paquete de ayuda a Ucrania de algo más de 60.000 M\$ por el Senado norteamericano. Ello ha permitido hasta la fecha que Ucrania pueda hacer frente a la invasión del ejército ruso.

Por su parte, Rusia habría estado incrementando sus gastos en defensa desde el 3,6% al 4,3% el pasado año, lo que supone, según el propio Alto Representante Borrell, un aumento del 70% en su presupuesto de defensa de 2022 en comparación con el de 2023. El 30% del presupuesto de Rusia y el 6% de su PNB están consagrados en este momento a la defensa, sin contar recursos adicionales considerados como gastos clasificados⁶, añadiendo que: "el crecimiento experimentado en la economía rusa en 2023 es el clásico resultado de una política de 'Keynesianismo de guerra' que ya se vio en la Alemania de los años 30" (Borrell, 2024).

Según el Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo, Ucrania, sin incluir las donaciones militares recibidas de aliados, incrementó sus gastos de defensa en más del 50% (64.800 MS), consagrando un 37% de su PNB a defensa, que representa el 58% de todos sus gastos gubernamentales.⁷

⁴ EDA *Defence Data Report 2022 Key findings and analysis*. <https://eda.europa.eu/publications-and-data/brochures/eda-defence-data-2022>

⁵ *Speech by High Representative Josep Borrell at the EDA Annual Conference 2023*. 30 noviembre 2023. https://www.ecas.europa.eu/ecas/defence-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eda-annual-conference-2023_en

⁶ *Blog by Josep Borrell, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the European Commission: "No, time is not on Russia's side"* 4 de abril de 2024. https://www.ecas.europa.eu/ecas/no-time-not-russia%E2%80%98s-side_en

⁷ SIPRI. Datos sobre gasto militar mundial. Comunicado de prensa 22 abril de 2024. El gasto militar mundial aumenta en medio de guerras, tensiones crecientes e inseguridad. <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

El objetivo del 2% en defensa se ha convertido en una necesidad en Europa tras los comentarios de D. Trump en relación a lo que Estados Unidos haría (o dejaría hacer) -si él fuera presidente- en el supuesto de que se produjera una invasión rusa de un país aliado que no invirtiera suficientemente en defensa. Si la OTAN ya no fuera suficiente garantía para la defensa colectiva en caso de una agresión exterior (art. 5 del Tratado de Washington), los socios europeos no solo no tienen más remedio que incrementar sustancialmente sus gastos de defensa nacionales para tratar de hacer frente a esa posible amenaza, sino hacer lo posible también por fortalecer su cooperación militar regional, por ejemplo, tratar de estrechar sus vínculos con otros Estados en el marco de la UE. Y eso es justamente lo que ya está pasando, lenta pero inexorablemente.

La opinión pública europea es favorable a que se aumente la cooperación en temas de defensa en la UE. De acuerdo con el Standard Eurobarómetro 100, de otoño de 2023, un 79% de los europeos consideran que la cooperación en defensa debe aumentar y un 69% cree que la UE debe reforzar su capacidad para producir armamento, mientras que un 60% considera que la UE debe financiar la compra y suministro de armamento a Ucrania.⁸

En el plano político, el Consejo Europeo informal de Versalles, en la reunión celebrada el 11 de marzo de 2022, solo unos días después de la invasión de Ucrania por Rusia, se comprometió a reforzar las capacidades de defensa de Europa. Entre otras acciones, los jefes de Estado y Gobierno de la UE acordaron aumentar el gasto en defensa e intensificar la cooperación mediante proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa.⁹ El encargo también se incluyó en la llamada 'Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa' refrendada por el mismo Consejo Europeo. Hay que añadir que el Consejo Europeo ha reiterado con posterioridad esta voluntad de cumplir el compromiso común de aumentar sustancialmente el gasto en defensa, la última vez en el Consejo Europeo de marzo de 2024.¹⁰

La defensa es una competencia nacional, por excelencia, aunque la Comisión juegue un papel cada vez más importante en este tipo de temas, hasta el punto de que se haya hablado de la necesidad de crear una nueva cartera en la próxima Comisión para un Comisario de Defensa. Como reflejo de que la defensa es intergubernamental, la parte de gastos de defensa más importante en la UE proviene, con diferencia, directamente de los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

La quinta rúbrica del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 de la UE, Seguridad y Defensa, asciende a 13.185 M€ y abarca la seguridad interior (por ejemplo, terrorismo, delincuencia organizada, ciberdelincuencia, gestión exterior de la migración ilegal), la respuesta a las crisis, el desmantelamiento nuclear, pero también la defensa. Pese a ello, a pesar de tratarse además de una nueva rúbrica, decidida probablemente para singularizar la importancia creciente atribuida a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), el gasto relacionado específicamente con la defensa es todavía modesto en la UE. Sin embargo, hay en otros fondos del presupuesto comunitario, que también pueden afectar a la defensa y que no figuran como tales en la rúbrica 5. A esta categoría

⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

¹⁰ EUCO 7/24. Pág. 5. <https://www.consilium.europa.eu/media/70891/euco-conclusions-2122032024-es.pdf>

(Engberg, 2021, p.16) pertenecen, por ejemplo, los fondos -13.202 M€, que, en la primera rúbrica (Mercado único, innovación y digital), se asignan al Programa Espacial de la UE gestionado por la Dirección General de Industria de la Defensa y del Espacio (DG DEFIS). Pero, aun así, y sumando todos los gastos militares indirectos posibles de ésta y otras rúbricas, se trata de cantidades relativamente modestas en términos relativos, dentro del contexto del presupuesto comunitario.

Pero su volumen es creciente, lo que no deja de llamar la atención, sobre todo si se tiene en cuenta el impedimento jurídico político que supone el artículo 41 (2) del Tratado de la Unión Europea (TUE) que, después de permitir los gastos administrativos operativos de la PESC/PESD con cargo al presupuesto, excluye explícitamente los gastos en operaciones que tengan implicaciones militares o de defensa.

Por ello, cuando ha sido preciso financiar gastos con implicaciones militares con cargo al presupuesto, la Comisión ha basado sus propuestas en bases jurídicas ajenas al 41 (2), inspiradas en otros artículos del Tratado, como la promoción de la I+D o el Mercado Interior. El conflicto en Ucrania, que ha generado un mayor volumen de inversiones y nuevas medidas legislativas relacionadas con la defensa, como veremos a lo largo de este artículo, no ha hecho más que generalizar la utilización de estas nuevas bases jurídicas a fin de no chocar contra dicha prohibición explícita del derecho primario comunitario. Igualmente, para lograr llevar a cabo esa política (Rodrigues, 2014) se ha recurrido a multiplicar las iniciativas posibles dentro del presupuesto comunitario, apoyando la actividad de otros actores, como la Agencia Europea de Defensa (AED) o el uso de otros instrumentos, especialmente el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP) que supone (Teodoro, F. 2021) otro ejemplo de la voluntad de la UE de ser más eficaz, en un mundo cada vez más complejo.

Hay además una segunda dificultad, ésta de carácter institucional, que hace que sea difícil -aunque no imposible¹¹- la financiación de gastos militares en la UE: la regla de la unanimidad. Pues, aunque la salida del Reino Unido haya permitido una mayor flexibilidad a la financiación de gastos militares indirectos por la UE, su puesta en marcha siempre levanta no pocas reticencias de distinta naturaleza en algunos EEMM: bien por la orientación pacifista de las políticas exteriores de algunos, como es el caso de Austria, Irlanda, Malta o Chipre, bien por las estrechas relaciones de otros con la Rusia de Putin (Hungría) o por la diferencia de criterio entre EEMM a la hora de poner en marcha medidas conjuntas de apoyo militar -Alemania y otros Estados llamados ‘frugales’ (Austria, Países Bajos, Suecia etc.) prefieren, por lo general, las contribuciones nacionales.

¹¹ El art. 31.1 del TUE regula la llamada ‘abstención constructiva’ que permite a un Estado miembro abstenerse de votar a favor de una acción concreta sin por ello bloquearla. Igualmente, en virtud del art. 5.2 de la Decisión 2021/509 de 22 de marzo de 2021 (que regula el FEP), si un Estado miembro se abstiene de aprobar la decisión del Consejo que respalda la operación militar y emite la declaración formal requerida en el artículo 31.1 del TUE, no tendría la obligación de contribuir financieramente a la misma y ello no impide que la operación pueda seguir adelante. Art. 27 de la citada Decisión del Consejo señala que, si la operación o la medida de apoyo consiste en el suministro de material militar, ese Estado miembro realizará su contribución adicional en un tipo de material distinto, pero del mismo valor que le correspondería de acuerdo con su PNB (no militar, no letal etc.).

3. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA DEFENSA COMUNITARIOS

La mayoría de los instrumentos que se contemplan a continuación tienen en común que, por lo general, son de creación bastante reciente, se financian enteramente con el presupuesto comunitario y se reevalúan regularmente para comprobar cómo están funcionando, con el objetivo de examinar, llegado el caso, la posibilidad de su mantenimiento, reforma o supresión más allá de 2028, con ocasión del próximo MFP.

3.1 El Fondo Europeo de la Defensa (FED)

En 2017 la Comisión propone la Acción Preparatoria en Investigación de la Defensa (“PADR”), con una dotación de 90 M€ para el periodo 2017-2019 que, ejecutado en colaboración con la Agencia Europea de Armamento (AED), ha financiado hasta 18 proyectos de investigación considerados prioritarios. A través del Reglamento 2018/1092, de 18 de julio de 2018, se aprueba el Programa de Desarrollo Industrial de la Defensa Europea para el apoyo de la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa de la UE (EDIDP), el primer programa comunitario con la posibilidad de subvencionar el desarrollo de capacidades y cofinanciar el desarrollo conjunto de productos y tecnologías de la defensa, con un presupuesto de 500 M€ durante 2019-2020. Ambos, financiados enteramente por el presupuesto comunitario, fueron los dos programas precursores del Fondo Europeo de la Defensa (FED), aprobado por el Reglamento 2021/697 el 29 abril 2021 para cofinanciar proyectos colaborativos europeos en el ámbito de la investigación de la defensa y desarrollo de capacidades.

Se trata del Programa más importante para defensa, en términos financieros, del MFP 21-27. El FED cuenta con un presupuesto de 13.000 M€ para el período 2021-2027, dividido en dos pilares:

- 4.100 M€ que se asignarán a la financiación de la investigación colaborativa en materia de defensa para hacer frente a las amenazas a la seguridad emergentes y futuras, con lo que la UE se convierte, por derecho propio, en tercer mayor inversor en investigación en materia de defensa de Europa.
- 8.900 M€ para cofinanciar proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades que complementen las contribuciones nacionales.

Sin sustituir los esfuerzos de los Estados miembros, promueve la cooperación entre empresas y agentes de investigación en toda la UE y Noruega, apoyando proyectos de defensa competitivos y colaborativos a lo largo de todo el ciclo de investigación y desarrollo, centrándose en proyectos que conduzcan a tecnologías y equipos de defensa avanzados. El programa de trabajo y las prioridades se definen sobre la base de las prioridades acordadas por los EEMM en el marco de la PCSD. Además de poder financiar proyectos prioritarios acordados por los EEMM en el marco de la PCSD y de otras organizaciones regionales e internacionales, también puede financiar proyectos colaborativos en los que participen al menos tres Estados miembros, promover las actividades transfronterizas de pequeñas y medianas empresas (Pymes), cofinanciar prototipos comunes, y promover proyectos en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO).

Está administrado directamente por la Comisión a través de programas anuales estructurados en 34 categorías horizontales y temáticas que cubren todo el espectro militar, en el seno del Comité del Programa, con la participación de representantes de los EEMM, la Agencia Europea de Defensa (AED) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Como parte del FED, también se creó el Plan de Innovación en Defensa de la UE (*EU Defence Innovation Scheme* -EUDIS-), dotado con 2.000 M€ hasta 2027 (1.460 M€ del FED y el resto de inversores públicos y privados europeos) para facilitar que los actores más pequeños y los innovadores participen en el sector de defensa europeo, y para aumentar la competitividad de la UE en el ámbito de las tecnologías críticas. Tras el acuerdo provisional alcanzado por el Consejo y el Parlamento en febrero de este año, se creará la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) al que se destinará una financiación adicional de 1.500 M€ al Fondo Europeo de Defensa para aumentar la inversión en tecnologías críticas.

3.2 Movilidad militar

En el marco de los recursos financieros destinados a la defensa, juegan un papel importante los que facilitan la movilidad militar, particularmente en momentos de crisis. La necesidad de facilitar el transporte de fuerzas y armamento entre Estados miembros ha sido un elemento esencial tanto de la OTAN como de la UE para mejorar la defensa en el continente. De hecho, este aspecto se considera un elemento clave en la cooperación entre la OTAN y la UE. EEUU, Canadá, Noruega y el Reino Unido se han adherido a un proyecto de la PESCO de Movilidad Militar liderado por Países Bajos.

La Brújula Estratégica señalaba la necesidad de mejorar la movilidad militar dentro y fuera de las fronteras de la UE, en particular tras la invasión de Ucrania. Un Nuevo Plan de Acción (2022-2026) *-Mobility 2.0-*, evaluado todos los años, propone acciones adicionales para mejorar el marco europeo de movilidad para reducir los tiempos de reacción, creando infraestructuras de transporte y capacidades más capaces, seguras, sostenibles y resilientes.

El techo del programa incluido en la rúbrica 5 del MFP es de 1.690 M€ tras un recorte significativo de fondos. Su objetivo es mejorar las infraestructuras y de transporte de la UE para adaptarlas a las necesidades de la movilidad militar. Cubre tanto estructuras civiles como militares con el objetivo de invertir en infraestructura y remover dificultades administrativas para su uso.

Estas acciones son igualmente financiables por el Fondo *'Connecting Europe'* (que puede financiar proyectos de infraestructura de doble uso) con una dotación de 1.500 M€ y por el FED (apoyo al desarrollo de sistemas logísticos y digitales interoperables).

La UE apoya con 807 M€ un total de 38 proyectos de movilidad militar, como por ejemplo la renovación de instalaciones ferroviarias en diez EEMM de la UE, que contribuirán a realizar inversiones clave en infraestructuras para un doble uso civil y de defensa, cruciales a la luz de la guerra de Ucrania. Los proyectos también contribuyen a reforzar los carriles de solidaridad UE-Ucrania.

3.3 El instrumento para reforzar las capacidades industriales en materia de defensa (EDIRPA)

El instrumento de la UE para Reforzar las Capacidades Industriales en Materia de Defensa (*European defence industry reinforcement through common procurement act* -EDIRPA-) se contiene en el Reglamento 2023/2418 adoptado el 18 de octubre de 2023, con base jurídica en el art. 173,3 (I+D) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), y se basa en la labor del Grupo de Trabajo para la adquisición conjunta de equipos de defensa, que colabora con los Estados miembros, para coordinar las necesidades a muy corto plazo de adquisiciones en el ámbito de la defensa, destinada a la reconstitución de las reservas, en particular a la vista del apoyo prestado a Ucrania. Se trataba de una solución de urgencia para rellenar los stocks de armamento que se estaban vaciando como consecuencia de las donaciones a Ucrania y permitir que los suministros a Ucrania continuaran.

La Comisión se comprometía a aportar 300 M€ del presupuesto de la UE (se proponían inicialmente 500) a lo largo de dos años (2023-2025). El Instrumento incentiva las adquisiciones comunes de los EEMM, y facilita su acceso a los productos de defensa que necesiten con urgencia. Trata de evitar que los EEMM compitan por los mismos productos y facilita el ahorro de costes. Reforzará la interoperabilidad y permitirá a la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) adaptarse mejor y aumentar sus capacidades de fabricación para suministrar los productos necesarios. El Instrumento apoyará acciones de consorcios compuestos por al menos tres Estados miembros. Las acciones subvencionables pueden incluir nuevos proyectos de adquisición en el ámbito de la defensa o la ampliación de los iniciados desde el estallido de la guerra.

La EDIRPA es un mecanismo sin precedentes: no existe ninguna otra ley a nivel europeo que incentive a los Estados miembros a realizar adquisiciones colectivas (Fiott 2022).

3.4 Ley de apoyo a la producción de municiones (ASAP)

El Reglamento para el establecimiento de una Ley de Apoyo a la producción de municiones (*Act in Support of Ammunition Production* -ASAP-) 2023/1515, cuenta con un presupuesto de 500 M€ (2023-2025) para aumentar la producción de municiones y misiles, utilizándose como base jurídica el artículo 114 del TFUE (aproximación de legislaciones/Mercado Interior). Su objetivo es garantizar que las empresas europeas tengan la capacidad de exportar urgentemente a Ucrania, así como permitir a los EEMM reponer sus existencias.

Eventualmente podría crearse un nuevo mecanismo de financiación mixta, denominado «*Ramp-up Fund*», que con un presupuesto de 30 M€ pueda ofrecer créditos con el fin de movilizar, reducir el riesgo y acelerar la inversión necesaria para aumentar la capacidad de producción. A diferencia del propio instrumento, que será gestionado directamente por la Comisión, este nuevo Fondo sería gestionado indirectamente por otros organismos de la UE, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) u organismos de fuera de la UE.

4. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN MIXTOS (PRESUPUESTARIOS Y EXTRAPRESUPUESTARIOS)

Se incluyen en este apartado aquellos gastos de defensa de la UE que, aunque en su mayor parte provengan de las contribuciones de los EEMM, también reciben aportaciones, aunque todavía modestas, del presupuesto comunitario.

4.1 La Agencia Europea de Defensa (AED)

La AED se creó hace ahora 20 años y ayuda a los 27 EEMM a mejorar las capacidades de defensa por medio de la cooperación. Su experiencia y redes le permiten cubrir un amplio espectro de actividades del ámbito de la defensa, entre las que figuran la investigación e innovación para el desarrollo tecnológico o la formación y ejercicios de mantenimiento en apoyo de las operaciones de PCSD o la armonización de los requisitos para la consecución de capacidades operativas. Actualmente la AED es el referente institucional fundamental en las cuestiones cooperativas relacionadas con la defensa de la UE.

En 2017 se decidió reforzar su misión principal como foro de cooperación y estructura de apoyo a la gestión de los EEMM participantes, notablemente en actividades de desarrollo tecnológico y de capacidades militares, actuando como operador central en relación con las actividades financiadas por la UE en materia de defensa.

Su sede está en Bruselas y está dirigida por el propio Alto Representante (AR) a través de un director ejecutivo. Como las demás Agencias descentralizadas de la UE, su creación responde a la necesidad de ayudar a la Comisión en la gestión de materias específicas, en este caso los de la defensa.

La AED se financia sobre todo por las aportaciones de los EEMM participantes sobre la base de sus respectivos PIB. Pero a partir de 2016 también puede recibir deducciones del propio presupuesto comunitario según el caso y hasta aportaciones de países terceros. Su presupuesto anual en 2023 fue de 43.500 M€ y en el MFP 2021-2027 se consigna una cantidad de 1.487 M€ para el periodo dedicada a ‘Agencias comunitarias’, de los que la AED se lleva la mayor parte.

4.2 La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)

El Tratado de la Unión Europea (TUE) posibilita la PESCO –arts. 42.6 y 46- que permite a los Estados miembros con capacidades militares más avanzadas establecer un marco institucional entre sí dentro de la UE. El Protocolo 10 sobre la PESCO especifica que está abierta a cualquier Estado con mayores capacidades a través del desarrollo de contribuciones nacionales y su participación en fuerzas multinacionales, en los programas de equipamiento europeos más relevantes y en actividades de la AED en el campo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamentos. El Consejo Europeo de junio de 2017¹² acordó la necesidad de lanzar una PESCO inclusiva y permanente para fortalecer la seguridad y defensa europeas y ayudar a conseguir el nivel de ambición de la UE expresada en la Estrategia Global de 2016.

¹² EUCO 8/17 <https://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>

En noviembre de 2017, los ministros de 23 Estados miembros firmaron una notificación conjunta sobre la PESCO.¹³ Otros dos Estados miembros se unieron en diciembre de 2017. El 23 de mayo de 2023, la Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo, de 23 de mayo de 2023, confirmó formalmente la participación de Dinamarca en la PESCO, fijando la lista de Estados miembros participantes en 26. De hecho, todos salvo Malta. Su Secretariado está integrado por la AED, el SEAE y el Estado Mayor de la UE

Pese a que la PESCO está financiada, en principio, por los EEMM participantes, incluyendo los gastos administrativos, sus proyectos pueden recibir contribuciones del presupuesto general de la UE, dentro del respeto de los Tratados y de conformidad con los instrumentos pertinentes de la UE, lo que supone aproximadamente un 10% del total. Los gastos administrativos de las instituciones de la Unión y del SEAE ocasionados por la PESCO también corren a cargo del presupuesto de la Unión. En su primera fase de existencia, PESCO tiene 68 proyectos en marcha.

De acuerdo con su Informe anual de 2023¹⁴, la PESCO supone una parte muy reducida de las contribuciones de los EEMM al desarrollo de capacidades. Pero el deseo de muchos es que se produzca una mayor coordinación en sus respectivas planificaciones militares que en este momento se circunscriben fundamentalmente al ámbito nacional. El mismo AR Borrell considera que se debe incrementar el nivel de ambición, porque los proyectos de la PESCO actuales se encuentran más bien en la periferia de las capacidades militares europeas, cuando en realidad deberían estar en el corazón de esas capacidades, poniendo el ejemplo de la nueva generación de barcos de guerra.¹⁵

Dicho esto, la PESCO no opera en el vacío, sino que ha sabido acumular una rica experiencia, en coordinación con la AED. Por ello hay fundadas esperanzas de que mejore la coordinación y el tipo de proyectos conjuntos en el nuevo ciclo de proyectos a partir de 2026. Los ámbitos de interés podrían ser tratar de invertir la tendencia a la disminución del gasto en investigación y tecnología¹⁶, fomentar la priorización de los proyectos europeos, permitir una mayor cooperación transfronteriza de la industria europea y fomentar un uso conjunto y compartido de las capacidades.

4.3 El Programa Europeo de la Industria de la Defensa (EDIP)

La propuesta de Reglamento (*European Defense Investment Programme -EDIP-*), presentado por la Comisión Europea en 2023, representa un paso crucial hacia una industria de defensa europea más fuerte y unificada. Con un modesto presupuesto de 1.500 millones de euros para el período 2025-2027, este programa combina medidas financieras y regulatorias para impulsar la innovación, la colaboración y la capacidad de producción en el sector de la defensa. El programa contribuirá asimismo a la autonomía

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12112-2023-INIT/en/pdf>

¹⁵ https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eda-annual-conference-2023_en

¹⁶ Es muy llamativa la disminución de este tipo de inversiones en Europa, pero según el AR Borrell, en su discurso de noviembre de 2023, en la Conferencia anual de la AED, los gastos en I+D (militares) disminuyeron en 2022 con respecto a 2021, en casi un 6%. https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eda-annual-conference-2023_en

estratégica de la UE, reduciendo la dependencia de proveedores externos de equipos de defensa.

En el plano de la financiación, supone una extensión de EDIRPA y ASAP y complementa ambos programas, proporcionando apoyo financiero para la cooperación en la fase de contratación y la expansión de la capacidad de producción, respectivamente. El programa apoyará la industrialización de productos derivados de la investigación y desarrollo cooperativos, financiados por el FED. El presupuesto del EDIP también se destinará a fortalecer la cooperación industrial de la UE en materia de defensa con Ucrania, apoyando el desarrollo de su base industrial y tecnológica en este ámbito. El EDIP permitirá la puesta en marcha de proyectos europeos de defensa de interés común con un posible apoyo financiero de la UE. Se espera que tenga un fuerte impacto en la industria que puede aumentar todavía más su capacidad de producción. Como afirmó el AR ante el Parlamento ucraniano en febrero de 2024 “la capacidad de producción de la industria europea de defensa ya ha aumentado un 40% desde el comienzo de la guerra” (Borrell).¹⁷

Entre las medidas que se anuncian, se pueden mencionar: un Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro de Defensa (FAST) para facilitar el acceso a la financiación (deuda o capital) para pymes y empresas de mediana capitalización que industrialicen tecnologías de defensa o fabriquen productos de defensa. En el plano regulatorio, se crea un nuevo marco jurídico, Estructura del Programa Europeo de Armamento (SEAP), para facilitar y ampliar la cooperación entre los Estados miembros en materia de equipos de defensa, incluso en el marco de la PESCO. Los Estados miembros que cumplan con condiciones específicas podrán acceder a un mayor porcentaje de financiación y a procesos de adquisición simplificados y armonizados. Asimismo, se propone un Mecanismo Europeo de Ventas (*European Military Sales Mechanism* -EMSM-) para fomentar la disponibilidad de equipos de la UE en términos de tiempo y volumen y se crea un Comité de Preparación Industrial en Materia de Defensa integrado por representantes de los Estados miembros, la Comisión y el Alto Representante para supervisar las misiones conjuntas de programación y adquisición de armamento, así como la aplicación del programa.

En conclusión, el EDIP es un instrumento de muy reciente creación, pero crucial para fortalecer la industria de defensa europea y garantizar la seguridad y la defensa del continente que impulsará la innovación, la colaboración y la capacidad de producción, consolidando la posición de la UE como actor global en materia de defensa. Es verdad que su limitada dotación financiera deja mucho que desear y no se deben esperar resultados espectaculares a corto plazo (Clapp, 2024), pero habrá que estar muy pendientes a su puesta en marcha y desarrollo en los próximos años. Su mayor o menor eficacia se traducirá en una mayor ambición financiera a partir de 2027, pero especialmente en el próximo MFP, a partir de 2028.

¹⁷ <https://legrandcontinent.eu/es/2024/02/12/borrell-en-kiiev-europa-debe-apoyar-a-ucrania-cueste-lo-que-cueste/>

5. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN EXTRA PRESUPUESTARIOS: EL FONDO EUROPEO DE APOYO A LA PAZ (FEP)

En este apartado se habla exclusivamente del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP) - *European Peace Facility* (EPF)-, que se ha convertido, de hecho, en el vehículo financiero idóneo para canalizar la ayuda militar a Ucrania, dada la limitación jurídica de poderlo hacer a través del presupuesto comunitario, aunque en un principio no se concibiera para ello. Como dice Schmidt (2021), probablemente no hay ningún otro proyecto que describa mejor que el FEP la transición de la UE de proyecto de paz a poder militar. Hasta noviembre de 2023, el apoyo militar a Ucrania ha absorbido un 83% del total.

El FEP se crea en 2021 (Decisión del Consejo 2021/509 PESC) como facilidad extrapresupuestaria de la UE, con la fusión de la Facilidad Africana para la Paz (creado en 2003 para el apoyo a operaciones para el mantenimiento de paz en ese continente, unas 25, que ha absorbido unos 4.000 M€ hasta 2020) y el mecanismo Athena (instrumento creado en 2004 para financiar los gastos comunes de las operaciones militares de la UE con base a las aportaciones de los Estados miembros). Algunos han visto en su creación y concepción como mecanismo financiero extrapresupuestario el deseo del SEAE de hacerle la competencia institucional a la Comisión (Dumoulin, 2023, p.9) porque se trata de un mecanismo de la PESC cuya ejecución corresponde al AR con el apoyo del SEAE, aunque con la asistencia dos administradores: uno de la Comisión (Servicio de la Comisión para Instrumentos de Política Exterior) para las medidas de apoyo y otro de la Secretaría General del Consejo, para la administración de los gastos comunes de las operaciones de PCSD.

El AR propone su utilización y el Consejo decide, con el apoyo del Comité Político y de Seguridad, instancia preparatoria del Consejo de Asuntos Exteriores integrada por Embajadores de los 27 EEMM y presidido siempre por el SEAE, que realiza la orientación estratégica y política de las acciones del FEP. Tiene personalidad jurídica propia y la aportación de cada Estado se determina en función de su PNB. Está gestionado por un Comité (art. 11,7 de la Decisión del Consejo 2021/509 PESC) presidido por el representante del Estado miembro que asume la presidencia rotatoria del Consejo y compuesto por representantes de los EEMM (a cuyas reuniones podría asistir un representante del Estado miembro que se haya abstenido en la operación o en la medida de apoyo, sin derecho a voto), y al que se invita a representantes del SEAE, de la Comisión, de la AED, de terceros Estados contribuyentes y otras partes interesadas (también sin derecho a voto). También participan los administradores, los comandantes y los auditores de las operaciones o de las medidas de apoyo. Las decisiones son de carácter obligatorio y se toman por unanimidad.

Tiene dos pilares: uno de operaciones militares y otro para medidas de apoyo. Su objetivo es la financiación de los costes comunes de todas las acciones de la PCSD, contribuir a la financiación de operaciones militares de apoyo a la paz lideradas por otros actores internacionales y participar en acciones más amplias destinadas a apoyar las fuerzas armadas de un país socio con infraestructura, equipamiento o asistencia militar, así como en otras acciones operativas en el marco de la PESC de la Unión con implicaciones militares, cuando así lo defina el Consejo.

Un amplio porcentaje de los costes asociados con las operaciones militares en la UE deben ser asumidas por los propios Estados miembros en función del principio de que

cada cual corre con sus propios gastos “*cost lie where they fall*”. Sin embargo, los costes considerados comunes, explicitados en los Anejos II al V de la Decisión del Consejo mencionada, son financiados por el FEP. Tienen esa categoría, entre otros, los gastos corrientes y de ejecución de los cuarteles generales, incluyendo viajes, sistemas informáticos, administración, información pública, empleo local, despliegue, albergue, apoyo a la fuerza, infraestructura, servicios médicos, apoyo satelital, pagos a organismos internacionales, costes específicos de despliegue de tropas. En función de la Decisión del Consejo, se incluyen igualmente el transporte y alojamiento de tropa etc.

Desde su creación en 2021, ya es posible utilizar este mecanismo en todo el mundo y no solo limitado a África, lo que ha permitido apoyar el fortalecimiento de la estabilidad y seguridad de 22 países y organizaciones en tres áreas principales vecinas de la UE: África: cerca de 1.000 M€ se han destinado a operaciones lideradas por la Unión Africana y organizaciones regionales, así como a las fuerzas armadas de ocho países africanos con el objetivo de mejorar su capacidad frente al terrorismo, la piratería y la delincuencia organizada; Balcanes Occidentales y la Vecindad Oriental: el FEP ha apoyado la cooperación militar regional, así como a Bosnia y Herzegovina y Macedonia del Norte, buscando fortalecer la seguridad y la estabilidad en la región, y contribuir a la integración europea y a Moldavia y Georgia; Vecindad mediterránea: Jordania y Líbano han recibido asistencia del FEP para mejorar sus capacidades de seguridad frente a las amenazas externas y promover la paz y la estabilidad en sus regiones.

Por otro lado, se ha reforzado la cooperación con la OTAN en áreas como el espacio, la cibernética, el clima y la defensa y se han ampliado y profundizado las relaciones bilaterales de seguridad y defensa con países como Noruega, Canadá, Georgia, Moldavia, Sudáfrica, Ruanda, Japón, Corea del Sur, Australia, Chile y Colombia.

Dotado de un presupuesto inicial de 5.000 M€ para el periodo 2021-2027, dada la situación en Ucrania el presupuesto fue ampliado con 2.290 M€ en marzo de 2023 y en 4.060 M€ en junio de 2023 y 5.000 M€ suplementarios en marzo pasado, para el suministro de armamento a Ucrania dentro de un nuevo Fondo -Fondo de Ayuda a Ucrania-. En total, unos 17.000 M€ (de 2021 a 2027). Se dará prioridad al suministro de armamento producido en la UE, pero no se excluye su obtención fuera si es la única posibilidad.

Aunque sea un Fondo alimentado por los presupuestos nacionales, los suministros directos a Ucrania por parte de los EEMM se consideran contribuciones en especie que serán descontados de las contribuciones líquidas al FEP. Con él se pretende garantizar un enfoque coordinado y resolver los conflictos que puedan surgir a raíz de sus necesidades de adquisición a muy corto plazo para afrontar el nuevo contexto de seguridad. Pese a ello, se han producido no pocos retrasos, con la consiguiente frustración, de los reembolsos a los EEMM, dado que el apoyo militar a Ucrania ha requerido a veces una ejecución muy rápida de acciones, incluso antes de que terminara una discusión en profundidad sobre las mismas.

A la luz de la prohibición del art. 41 (2) del TUE de financiar operaciones militares con el presupuesto comunitario, la financiación extrapresupuestaria conjunta, principalmente a través del FEP, a cargo de los Estados miembros, con la participación de todos o sólo de algunos Estados miembros, de acuerdo con una clave de reparto

dependiendo del PNB, se ha revelado, como fórmula financiera pragmática, la preferida y la más utilizada, y seguramente lo seguirá siendo en el futuro próximo.

Evidentemente, siempre sería posible hacer viable que el presupuesto comunitario pueda llegar a financiar operaciones que tengan implicaciones militares o de defensa en el futuro, pero para ello habría que reformar el Tratado –eliminando la referencia del art. 41 (2)-, lo que resulta imposible dada la regla de la unanimidad y a la vista de la posición de algunos EEMM más neutrales o más amigos de Putin. Cabría tal vez que entre los EEMM más dispuestos se negociara un nuevo Tratado que lo permitiera. Pero en esta segunda opción, la financiación militar dejaría de ser de la UE actual, y lo sería de otra Organización Internacional nueva, con una composición diferente de la UE integrada por los Estados que finalmente se adhirieran. Tampoco creo que se retengan en el futuro inmediato ninguna de estas complicadas opciones, a menos de que cambien drásticamente las circunstancias.

Finalmente, en el marco del FEP y el apoyo a Ucrania debe ser mencionada la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en Apoyo a Ucrania (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine -EUMAM-UA-*) creada en noviembre de 2022 que permite el entrenamiento de personal militar ucraniano a distintos niveles y especialidades (como ayuda médica química, biológica radiológica y nuclear -CBRN-, desminado, logística y comunicaciones, mantenimiento y reparación, entre otras). Unos 60.000 soldados ucranianos se han formado a través de este medio en territorio de los 24 Estados miembros que participan hasta la fecha y el número seguirá en aumento dada la reciente decisión de incrementar su capacidad. También está abierto a la participación de países terceros y el equipamiento militar (letal y no letal) corre a cargo de cada EEMM participante, con el apoyo financiero del FEP.

Un capítulo importante financiado por el FEP recientemente también ha sido el compromiso de 2023 de suministro urgente y conjunto de munición y misiles a Ucrania. La primera etapa, de abril de 2023, dotada de 1.000 M€, ha permitido a los EEMM ser reembolsados por el material donado a Ucrania de los stocks existentes. La segunda etapa, de mayo del mismo año, dotada con otros 1.000 M€ apoya el suministro conjunto de munición y misiles de operadores económicos establecidos en la UE y Noruega. Es importante tener en cuenta que, además de estas donaciones por parte de la UE y sus EEMM, la industria de defensa europea también está entregando munición de artillería adicional a Ucrania en virtud de contratos comerciales normales.

6. EL POSIBLE PAPEL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

La base de la financiación del BEI en temas de seguridad y defensa deriva de su ‘Iniciativa Europea Estratégica de Seguridad’ que aprobó su Consejo de Administración en marzo de 2022 en sustitución de una anterior. Su objetivo era movilizar inversiones en apoyo a la seguridad de doble uso y sistemas de defensa apoyando a la industria tecnológica europea y la infraestructura civil.

En junio de 2023, el BEI aumentó su dotación de 6.000 M€ a 8.000 M€ de aquí a 2027 -de los que hasta la fecha sólo se han usado 2.000 M€-, para proyectos elegibles a fin de cumplir los objetivos de seguridad y defensa de la UE en materia de investigación y desarrollo, tecnologías avanzadas, que incluyen desde la inteligencia artificial y las tecnologías cuánticas hasta la ciberseguridad y la bioseguridad, infraestructuras de

seguridad civil y proyectos de doble uso, cuya aplicación se utiliza tanto con fines civiles como militares.

El pasado mes de enero se ha dado a conocer el ‘*Defence Equity Facility*’ (DEF) con un capital de 175 M€, de los que 100 provienen del FED y el resto del Fondo Europeo de Inversiones¹⁸, para invertir en Pymes y *Start-ups* entre 2024 y 2027 a fin de desarrollar tecnologías de defensa innovadoras con potencial de doble uso, es decir, con aplicaciones tanto civiles como militares.

Dicho esto, el posible refuerzo financiero del apoyo del BEI al sector de la defensa ha sido una de las cuestiones analizadas recientemente por la UE con objeto de mejorar las posibilidades de financiación de la industria militar a través de sus créditos para la adquisición conjunta, además de su apoyo en curso al doble uso. El BEI también podría desempeñar un papel importante con su política crediticia a la hora de aumentar la producción de la industria de la defensa a corto plazo y de contribuir a la modernización a largo plazo.

Por ello, las principales instituciones comunitarias han venido solicitando al BEI que cambie su política crediticia y permita la financiación de material militar. Así, muy recientemente, la Comisión pide directamente en el texto de la Estrategia Industrial para la Defensa Europea de 2024 a los órganos rectores del Grupo BEI que revisen este año sus políticas de préstamo y que adapten las actuales exclusiones relacionadas con la defensa, en consonancia con las prioridades políticas de la Unión y la legislación aplicable.¹⁹ También lo hace de manera explícita en Parlamento Europeo en la Resolución de 28 de febrero de 2024, sobre las actividades financieras del BEI (informe anual).²⁰ A su vez, el Consejo Europeo de Marzo ha invitado una vez más al BEI “a que adapte su política de concesión de préstamos a la industria de defensa, así como su definición actual de productos de doble uso, al tiempo que salvaguarda su capacidad financiera.”²¹

Técnicamente, no hay nada que impida que el BEI invierta en proyectos exclusivamente militares. Los accionistas son los EEMM, y una mayoría simple podría cambiar los criterios de inversión del banco. Sin embargo, ciertos EEMM comparten la opinión de algunos inversores que consideran que un riesgo crediticio excesivo en defensa pueda llevar al BEI a perder su calificación AAA, la más alta del mercado de bonos, lo que le permite en este momento endeudarse en los mercados financieros a tipos especialmente favorables.

¹⁸ Este Fondo forma parte del Grupo del BEI, cuyos accionistas mayoritarios son el propio BEI (65%) y la Comisión (29% a través del FED), pero también un amplio grupo de bancos públicos y privados y otras instituciones financieras.

¹⁹ *A new European Defense Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defense Industry*, de 5 de marzo. Páginas 26 y 28.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf

²⁰ 2023/2229(INI) “calls on the EIB to reform its eligibility list so that ammunition and military equipment that go beyond dual-use application are no longer excluded from EIB financing” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0107_EN.html

²¹ EUCO 7/24. Página 5, párrafo 15 b). <https://www.consilium.europa.eu/media/70891/euco-conclusions-2122032024-es.pdf>

Parecía pues que el cambio en la política crediticia del BEI con respecto a las inversiones militares estaba servido con el cambio en la presidencia y el hecho ha sido que la nueva presidenta, Nadia Calviño, parece haber escuchado los llamamientos institucionales. Así, expuso a los ministros de Finanzas de la UE en febrero su nuevo Plan de Acción del BEI para la Industria de Seguridad y Defensa, que recibió un gran apoyo, y más recientemente, el pasado 8 de mayo, el Consejo de Administración del BEI aceptó finalmente actualizar su definición de ‘proyectos de doble uso’. En adelante, el BEI renunciará al requisito anterior de que los proyectos de doble uso elegibles para financiación en el área de seguridad y defensa obtengan más del 50% de sus ingresos esperados del uso civil. Igualmente, los proyectos e infraestructuras utilizadas por las fuerzas armadas o la policía que también atienden necesidades civiles ahora podrán optar a la financiación del BEI. Ya no habrá un umbral mínimo para los ingresos esperados de las aplicaciones civiles o la proporción de usuarios civiles.²² El tiempo dirá si estas reformas son suficientes o si, por el contrario, se requerirán nuevas adaptaciones en la política crediticia del BEI.

7. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anterior, podrían señalarse una serie de conclusiones sobre los posibles escenarios de futuro a corto y medio plazo en relación a la financiación de gastos militares de la UE y de sus EEMM:

1. Todo apunta a que la ayuda en general a Ucrania y la ayuda militar en particular por parte de la UE y de sus EEMM se va a mantener o, incluso, aumentará.

El montante total de la ayuda militar de la UE y los EEMM de manera bilateral Ucrania ha sido hasta la fecha, según la Comisión Europea²³, de 32.000 M€. Según el AR Borrell, solo en 2024, dicha cantidad podría alcanzar los 21.000 M€²⁴.

La revisión a medio camino del MFP de hace unos meses introdujo algunas propuestas de aumento de fondos sobre el particular, como una Facilidad Financiera nueva (Facilidad Ucrania) de 50.000 M€ para la reconstrucción de Ucrania que fue finalmente aprobada por el Consejo Europeo del pasado enero.

Las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2024²⁵ son claras al respecto: ...”la Unión Europea está resuelta a seguir prestando a Ucrania y a su población todo el apoyo político, financiero, económico, humanitario, militar y diplomático necesario durante el tiempo que haga falta y con la intensidad que se precise. En este momento crítico, la Unión Europea y los Estados miembros acelerarán e intensificarán la entrega de toda la asistencia militar necesaria.” Esta disposición implica la utilización de todas

²² Defensa.com de 13 de mayo de 2024 <https://www.defensa.com/otan-y-europa/banco-europeo-inversiones-facilitara-financiacion-industria>

²³ EU military support to Ukraine https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en

²⁴ EU Defence ministers meeting: Member States ready to commit €21 billion for military assistance to Ukraine in 2024. 1 febrero de 2024 <https://eunighbourseast.eu/news/latest-news/eu-defence-ministers-meeting-member-states-ready-to-commit-e21-billion-for-military-assistance-to-ukraine-in-2024/>

²⁵ EUCO 7/24. <https://www.consilium.europa.eu/media/70891/euco-conclusions-2122032024-es.pdf>

las posibilidades a su alcance, tanto si se utiliza el presupuesto, como si se trata de aportaciones concretas de los EEMM o solo de algunos EEMM. Es más que probable, como hemos visto, que también se potencie la actividad crediticia del BEI en estas materias.

Por lo tanto, está más que descontado que, dada la situación de seguridad en Europa, los presupuestos de defensa seguirán creciendo significativamente tanto en los EEMM como en la UE, a menos que cambie la situación geopolítica a mejor, lo que no es previsible que suceda a corto o medio plazo. Es más, si hubiera persistido el bloqueo del Congreso al gobierno de EEUU para la aprobación de un nuevo paquete militar a Ucrania, lo que felizmente no ha sido el caso, hubiera habido más presión política sobre los gobiernos europeos, por tratar de cubrir urgentemente esa eventual carencia, en la medida de las posibilidades.

2. A medida que aumenten los gastos colectivos en defensa por parte de la UE también irá mejorando su eficacia. Conforme se vaya perfeccionando el mercado único de la defensa, esta mejora se reflejará en la industria de la defensa europea.

Teniendo en cuenta los ingentes fondos de los que se ha hablado para recomponer e impulsar la industria de defensa europea, las cantidades consignadas hasta ahora para gastos de defensa en la UE pese a su incremento, son todavía limitadas. Dicho esto, con un gasto presupuestario consignado en el presupuesto de 2023 de 1.283 M€, la UE aparece como por primera vez como un ente independiente en los registros del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), con una cantidad similar de gastos en defensa a los presupuestos de defensa de Bulgaria, por ejemplo.

Desde luego, aprovechando el incremento generalizado de los presupuestos de defensa, que va a continuar, muchos creen que puede ser un momento idóneo, tal vez decisivo, para impulsar la integración europea. Tratar de concentrar el gasto en defensa de manera prioritaria en acciones colectivas, a nivel UE, en detrimento de la inversión nacional, como ha sido la norma hasta ahora, no solo potenciaría la soberanía y autonomía estratégica de la UE, sino que puede ayudar a reducir las redundancias de los presupuestos nacionales.

Los líderes europeos parecen compartir este objetivo a la luz de las conclusiones del último Consejo Europeo de marzo²⁶: “Una mayor preparación en materia de defensa y el refuerzo de la soberanía de la Unión requerirán esfuerzos adicionales, de conformidad con las competencias de los Estados miembros, para: a) cumplir el compromiso común de aumentar sustancialmente el gasto en defensa, e invertir mejor y más rápido juntos etc.

Parece que la propia industria de defensa va a seguir adaptándose a la nueva situación, pues muchas grandes empresas ya han creado holdings, se han fusionado o están creando otras estructuras de cooperación. Zandee (2024) menciona algunos ejemplos: Krauss Maffei Wegman (Alemania) y Nexter (Francia) han creado una empresa conjunta, KNDS, con vistas al programa franco-alemán de Sistemas Principales de Combate Terrestre (MGCS). El Grupo Naval Francés y Fincantieri italiano y Navantia han constituido Naviris, que gestiona el programa de Corbetas de Patrulla Europea (EPC).

²⁶ EUCO 7/24. <https://www.consilium.europa.eu/media/70891/euco-conclusions-2122032024-es.pdf>

MBDA es una verdadera empresa europea de defensa con una huella de especialización industrial en varios países europeos. Las siete mayores empresas de construcción naval de Europa, otras industrias, instituciones tecnológicas y ocho Estados miembros han creado Sea Defense en mayo de 2023 para trabajar juntos en las plataformas navales de próxima generación. Airbus Defense, Dassault (Francia) y Leonardo (Italia) están desarrollando el Eurodrone, un sistema aéreo no tripulado de altitud media y larga duración que será adquirido por Alemania, Francia, Italia y España. Rheinmetall ha comprado el fabricante español de municiones EXPAL y planea abrir instalaciones de producción en Ucrania.

3. Las diferencias de criterio entre los EEMM de la UE sobre la mejor forma de proceder en común para obtener la necesaria financiación requerida para la defensa no se resolverán a corto plazo (a menos que haya un cambio dramático en las circunstancias).

Alemania, cabeza de fila de los ‘frugales’ (Austria, Países Bajos, Suecia etc.) es contraria, en principio a que se utilice el presupuesto comunitario para sufragar este tipo de gastos a gran escala y aboga por dar prioridad al esfuerzo nacional bilateral de los Estados miembros.

Frente a ‘los frugales’, Francia, Italia y otros como España, tienen una visión más ambiciosa sobre las posibilidades que puede ofrecer el presupuesto comunitario. Basándose en el antecedente de los fondos del ‘Next Generation EU’, defienden la posibilidad de emitir bonos a cuenta del presupuesto comunitario para sufragar directa o indirectamente a la industria europea de defensa (el Comisario italiano de Economía, Gentiloni, ha hablado de hasta 100.000 M€ al año²⁷, igual que el Comisario francés de Mercado Interior, Thierry Breton²⁸).

Dicho esto, ‘los frugales’ temen que la peor calificación de la deuda de los países del sur, terminen contaminando el ‘ratio’ del presupuesto comunitario que actualmente goza de las máximas calificaciones en los mercados internacionales de emisiones, con lo cual perderían todos.

Pero hay que tener en cuenta que, si recae todo el esfuerzo en los presupuestos nacionales, muchos de ellos (todos los mencionados en segundo lugar) ya están lo suficientemente tensionados con unos déficits y una deuda pública a unos niveles demasiado altos, como para incrementar los presupuestos de defensa. Asimismo, en este momento se descarta ejercer mayor presión fiscal o rebajar las prestaciones sociales para financiar nuevos gastos militares. Por ello, resulta pertinente referirse a las nuevas reglas fiscales de la UE, que entrarán en vigor pronto, que permitirían, según las circunstancias, exceptuar ciertas inversiones en defensa de la contabilidad de los déficits y la deuda. Pero habrá que ver el margen de flexibilidad que se permitir en la aplicación de las nuevas

²⁷ M. Gomez. La UE busca vías para financiar el aumento del gasto en Defensa. EL PAIS 24 febrero de 2024 <https://elpais.com/economia/2024-02-24/la-ue-busca-vias-para-financiar-el-aumento-del-gasto-en-defensa.html>

²⁸ A. Pugnet. *Breton pitches €100 billion fund for defence industry cooperation*. Euroactiv. 10 enero de 2024 <https://www.euroactiv.com/section/defence-and-security/news/breton-pitches-e100-billion-fund-for-defence-industry-cooperation/>

reglas en este punto. Por lo tanto, aunque algunos países tengan objetivamente menos margen de maniobra a nivel nacional para aumentar sus presupuestos militares, una aplicación flexible del nuevo Pacto de Estabilidad haría más factible el incremento de estas inversiones.

Por lo tanto, a mi juicio, no es previsible que esta discusión arroje resultados a corto plazo, a menos que cambien drásticamente las circunstancias.

4. Hay aún margen de maniobra con los instrumentos actuales y la financiación prevista para los próximos cuatro años, por lo que no parece previsible que se propongan soluciones financieras novedosas o políticas demasiado ambiciosas.

Hasta la fecha, se han usado 6.100 M€ del FEP para incentivar las posibilidades de ayuda militar de los EEMM a Ucrania. En este momento, su techo se ha establecido en 17.000 M€ con posibilidades de llegar a 20.000 M€ en cuatro años. Con lo cual parece haber un margen de cerca de 10.000 M€ hasta 2027 para sufragar el envío de material militar o el entrenamiento de personal militar de Ucrania, pensando igualmente en reservar fondos del FEP para gastos de defensa o en otras operaciones militares y en regiones distintas.

Aunque el FEP será la fuente financiera de la que la UE va a hacer mayor uso hasta el final del MFP actual, por lo menos en la ayuda militar a Ucrania, que es, con mucho lo que más fondos absorbe, hay otros mecanismos de reciente creación, como hemos estado viendo, (EDIRPA, ASAP) que tienen una financiación asegurada hasta 2027. Otros mecanismos, como la PESCO, financiados en parte por el presupuesto comunitario, van a ser igualmente reevaluados en 2025. Además, todavía deben ponerse en funcionamiento los mecanismos previstos en EDIP (FAST, SEAP, el Mecanismo Europeo de Ventas Militares etc.) que podrían recibir un empuje financiero a partir de 2028.

Además, creo que la solución a la que se ha llegado con la utilización de los rendimientos de los activos rusos congelados por las sanciones para costear el suministro de armamento a Ucrania, puede ayudar a ganar algún tiempo. De un total de 260.000 M€ de activos rusos congelados en todo el mundo calculado por el G7²⁹ - EEUU, Reino Unido, Canadá, Australia, Japón, UE-, según Véron (2023) 206.000 M€ están en la UE, la mayor parte en Bélgica -190.000 M€, en el depositario de valores Euroclear- lo que podría generar unos intereses tras impuestos de en torno a 20.000 M€ hasta finales de 2027, dependiendo de la evolución de los tipos de interés.

Al parecer, ya se ha aprobado por el COREPER una propuesta de la Comisión y del SEAE³⁰ para ser discutida en el Consejo que, si se aprueba en el plazo normal, podría estar operativa este verano.³¹ La idea no sería confiscar los activos ya que se plantearían

²⁹ Comunicado de prensa de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G7 de 12 de octubre de 2023, párrafo 3. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/12/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-statement/>

³⁰ P. Tamma y L. Dubois. EU agrees to arm Ukraine using profits from Russian state assets. Financial Times 8 mayo de 2024. <https://www.ft.com/content/10d3f259-44fe-4361-b322-2a485a0efe45>

³¹ L. Dubois, H. Foy y P Tamma Brussels aims to fast-track up to €3bn for Ukraine from frozen Russian assets. Financial Times 11 de marzo de 2024 <https://www.ft.com/content/036b8215-efe8-4778-a839-3332d8183eac>

graves problemas legales, morales o geopolíticos (Véron, 2023), sino trasladar los rendimientos generados por los activos en Euroclear, unos 3.000 M€ al año, empezando a contar a partir de febrero de 2024, y cada dos años, al presupuesto comunitario (un 10%) para reconstrucción y, en su mayor parte, (un 90%) al FEP, para financiar el suministro de armamento a Ucrania.

Otra solución, más ambiciosa, como aboga el G-7³², podría consistir en utilizar los activos estatales rusos congelados o sus intereses como garantía para solicitar un préstamo por un fondo apoyado por los países del G-7 para la adquisición de armamento con destino a Ucrania. Con esta solución se mantendrían también los activos que se podrían eventualmente devolver íntegros al final del conflicto, por lo que incluso puede utilizarse como incentivo en cualquier negociación de paz. En junio de este año veremos las decisiones que toman respectivamente el G-7 y la UE que, de momento, parecen inclinarse por soluciones diferentes.³³

5. Las discusiones concretas sobre el incremento concreto de los gastos militares en la UE comenzarán a partir de 2025 y los cambios se materializarán en 2028, cuando entre en vigor el nuevo MFP.

Al margen de las aportaciones bilaterales de los EEMM al FEP, la posible utilización de los activos rusos congelados, la aplicación de los instrumentos de reciente creación, incluyendo los instrumentos pendientes del EDIP, los nuevos proyectos de la PESCO etc., no resulta previsible que se produzcan en la UE drásticos cambios en materia de financiación militar a Ucrania este año 2024, por razones políticas. La constitución de una nueva Comisión y de un nuevo Parlamento Europeo tras las elecciones de junio, requerirán de un cierto tiempo de maduración para presentar propuestas de cierto calado en este ámbito. Además, la presidencia de Hungría del Consejo de ministros de la UE en el segundo semestre del año no es la más proclive para fomentar este tipo de discusiones, motivadas en gran medida por la invasión rusa de Ucrania, que pueden allanar el terreno hacia una defensa común.

Será más previsible esperar novedades a partir del primer semestre de 2025, con una Comisión y un Parlamento nuevos y coincidiendo con la Presidencia de Polonia o posteriormente con Dinamarca, especialmente si Donald Trump ganara las elecciones presidenciales en EEUU a finales de año. Para entonces, los recientes mecanismos reglamentarios y financieros (EDIRPA, ASAP, EDIP etc.) estarán plenamente operativos y se podrá tener una evaluación más acertada sobre su funcionamiento y de su posible aprovechamiento para el próximo MFP, cuyas primeras discusiones, incluyendo sobre la financiación de la defensa, deberán empezar por entonces.

³² I. Koshiw, G Chazan, P. Tamma y L. Dubois *US proposes debt to fund Ukraine using profits from frozen Russian assets*. Financial Times 12 abril 2024. <https://www.ft.com/content/6cb21054-ccfc-4cb9-ab58-516d80be94de>

³³ Por más que muy recientemente, a pesar de que la decisión de la UE ya ha sido aprobada por el COREPER, se insiste desde el otro lado del Atlántico, en que las posiciones del G-7 y de la UE se estén acercando: “*U.S. and Europe Move Closer to Using Russian Assets to Help Ukraine*” *New York Times* 19 de mayo de 2024. A. Rapeport <https://www.nytimes.com/2024/05/19/us/politics/russian-assets-help-ukraine.html>

En cualquier caso, la Estrategia Industrial para la Defensa Europea (*European Defense Industrial Strategy* -EDIS-), Comunicado conjunto de la Comisión y del AR que esboza una visión de la política industrial de la defensa europea para el futuro, publicada el pasado 5 de marzo³⁴, ofrece algunas pistas sobre cómo podría discurrir en la próxima década el esfuerzo financiero de la UE y de sus EEMM en el ámbito militar (a juicio de la Comisión), lo que dependerá bastante, en última instancia, de la voluntad política de los EEMM que han sido precisamente los que han levantado las murallas normativas - que ahora habrá que dismantelar-, para proteger sus industrias nacionales frente a la competencia exterior y las normas del Mercado Único (Arteaga, 2024).

En dicha Estrategia se reitera, de nuevo, que, para aumentar la preparación industrial europea en materia de defensa, los Estados miembros deben invertir más, mejor, juntos y europeos. De manera semejante a la transición climática o digital, la Comisión plantea varios objetivos temporales en este ámbito. Destacamos tres (que no van a resultar de nada fácil cumplimiento):

- Que los EEMM adquieran al menos el 40 % de los equipos de defensa a través de la cooperación europea en 2030³⁵ (en este momento sólo se adquiere el 18%)³⁶.
- 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.³⁷
- avanzar de forma constante hacia la concentración de al menos el 50 % en material de defensa producido en la UE de aquí a 2030 y el 60 % de aquí a 2035.³⁸ (Desde el comienzo de la guerra de Ucrania, el 78 % de las adquisiciones de defensa por parte de los EEMM de la UE se realizaron fuera de la UE, y solo Estados Unidos representó el 63 %.³⁹ La Comisión también afirma en la Estrategia que las importaciones de armas estadounidenses se han duplicado desde 2022, y los Estados miembros de la Unión siguen prefiriendo gastar más de la mitad de sus presupuestos de adquisiciones militares en programas nacionales).

Desgraciadamente, como señalan Faure y Zurstrassen, los instrumentos intervencionistas propuestos en la Estrategia carecen de recursos financieros e incentivos políticos suficientes para llevarlos a la práctica. A pesar de las ambiciones de la Comisión, el paradigma intergubernamental de la defensa -la voluntad de todos y cada uno de los EEMM-, permanece incólume.

³⁴ *A new European Defense Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defense Industry*. JOIN (2024) 10 final, de 5 de marzo de 2024.

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf

³⁵ Pág. 10 de la citada Estrategia

³⁶ European Defence Agency. 2022 Coordinated Annual Review on Defense Report. November 2022. Pág. 6. European Defense Agency

³⁷ Pág. 15 de la citada Estrategia

³⁸ Pág. 15 de la citada Estrategia

³⁹ Jean-Pierre Maulny, The impact of the war in Ukraine on the European defence market, IRIS, Septiembre 2023,

https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropeIndusDef_JPMaulny.pdf

Pese a lo cual, se puede dar por descontado que, de seguir las cosas como están, al igual que está sucediendo en los presupuestos de todos los Estados europeos, el presupuesto de defensa de la UE dentro del nuevo MFP, a partir de 2028, registrará un notable incremento de fondos, tantos de gastos directos -rúbrica 5-, en particular en torno al FED, como indirectos -rúbrica 1 y otras-. Personalmente no descartaría que, al menos, se propusiera para el siguiente MFP una duplicación de fondos en gastos de defensa con cargo al presupuesto comunitario, respecto a los consignados en el actual MFP, incluyendo las nuevas dotaciones incluidas en su revisión a medio camino. Las dotaciones del FEP, que se ha consagrado como el método idóneo para, soslayando la diferencia de criterio entre los EEMM y las limitaciones del TUE, financiar conjuntamente operaciones militares y el suministro de material por medios extrapresupuestarios, dependerán, sobre todo, del desarrollo de la guerra en Ucrania. Pero creo que serán los gastos en defensa que en este artículo hemos clasificado como ‘mixtos’, es decir, financiados mayormente por los EEMM, pero también por el presupuesto comunitario (AED, PESCO y EDIP), los que podrían crecer más en volumen a medio y largo plazo.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arteaga, F. (2024). “La Estrategia Industrial de Defensa de la UE: señalar la luna, mirar el dedo.” Real Instituto Elcano. 12 de marzo de 2024. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-estrategia-industrial-de-defensa-de-la-ue-senalar-la-luna-mirar-el-dedo/#_ftn1
- Borrell, J. (2023). “Una Ventana al mundo”. https://www.eeas.europa.eu/eeas/una-ventana-al-mundo_es
- Clapp, S. (2024) “EU Defence Industry Programme and Strategy”, European Parliamentary Research Service, Marzo 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760362/EPRS_AT_A\(2024\)760362_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760362/EPRS_AT_A(2024)760362_EN.pdf)
- Engberg, K. (2021) “A European Defence Union by 2025?” Work in progress. SIEPS https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/temasidor/european_defence_union_policy_overview.pdf
- Dumoulin, A. (2023). “L’Europe de la défense à l’heure de la guerre d’Ukraine”. HAL open science <https://hal.science/hal-04353885/document>
- Faure, S. y Zurstrassen, D. (2024) “Estrategia industrial europea de defensa: la «revolución colbertista» nunca sucedió.” El Grand Continent. 14 de marzo de 2024. <https://legrandcontinent.eu/es/2024/03/14/estrategia-industrial-europea-de-defensa-la-revolucion-colbertista-nunca-sucedio/>
- Fiott, D. (2022). “Inversiones colectivas en defensa. Europa debe hacer más y más rápido.” Real Instituto Elcano <https://www.realinstitutoelcano.org/newsletters/boletin-newsletter-261-2022-espana-y-francia-miradas-cruzadas-y-actitudes-hacia-la-ue-y-la-guerra-en-ucrania/>

- Fiott, D. (2024) *Beyond Strategy? Industrial Strategy and the Future of European Defence*. Real Instituto Elcano 9 Mayo de 2024. https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/beyond-strategy-industrial-strategy-and-the-future-of-european-defence/#_ftnref3
- Fonfría, A. y Calvo González-Regueral, C. (2023). “El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?” Real Instituto Elcano <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-futuro-de-la-financiacion-de-defensa-una-odisea-politica/>
- Fonfría A. y Calvo González Regueral, C. (2023). “El aumento del presupuesto de defensa en España. Desarrollo y perspectivas en el marco de la UE y la OTAN.” Fundación Alternativas. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/DOCUMENTO-DE-DEFENSA-El-aumento-del-presupuesto-de-defensa-en-Espana_v6.pdf
- Maletta, G. and Heau, L. (2022). “*Funding Arms Transfer through the European Peace Facility: Preventing Risks of Diversion and Misuse*”. SPIRI. 06/2022. <https://www.sipri.org/publications/2022/policy-reports/funding-arms-transfers-through-european-peace-facility-preventing-risks-diversion-and-misuse#:~:text=In%20addition%2C%20through%20the%20EPF,diverted%20to%20unauthorized%20end%2Dusers.>
- Maulny, JP. (2023) “*The impact of the war in Ukraine on the European defense market*”, IRIS, https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/09/19_ProgEuropeIndusDef_JPMaulny.pdf
- Nakoma Hartwig, Z. (2024). “*European Peace Facility: The Good, the Bad, and the Ugly*.” ES Thinktank. <https://esthinktank.com/2024/02/20/european-peace-facility-the-good-the-bad-and-the-ugly/>
- Rodrigues, S. (2024). “*Financing European Defense: The End of Budgetary Taboos*.” European Papers. <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/financing-european-defence-end-budgetary-taboos>
- Schmidt, N. (2021). “*The European Peace Facility, an unsecured gun on EU’s table*.” *Investigate Europe*. 29 marzo 2022. <https://www.investigate-europe.eu/posts/european-peace-facility-controversy>
- Teodoro, F.X. (2021). “El lenguaje del poder para un actor normativo: las consecuencias de la *European Peace Facility* en la política exterior europea”. CIDOB. https://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/el_lenguaje_del_poder_para_un_actor_normativo_las_consecuencias_de_la_european_peace_facility_en_la_politica_exterior_europea
- Véron, N. (2023). “*The European Union should do better than confiscate Russia’s reserve money*”. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-should-do-better-confiscate-russias-reserve-money>

- Viguera, E. (2024). “Las nuevas reglas fiscales de la Unión Europea”. Atalayar. <https://www.atalayar.com/opinion/enrique-viguera/nuevas-reglas-fiscales-union-europea/20240128100000196056.html>
- Viguera, E. (2024). “¿Cómo podrían ayudar a Ucrania los activos rusos congelados?” The Diplomat in Spain. <https://thediplomatinspain.com/2024/04/como-podrian-ayudar-a-ucrania-los-activos-rusos-congelados/>
- Zandee, D. (2024). “European defense industry: Policy Brief urgent action is needed!”. Clingendael <https://www.clingendael.org/publication/european-defence-industry-urgent-action-needed>
- European Union External Action. A Security and Defence policy fit for the future* https://www.eeas.europa.eu/eeas/security-and-defence-policy-fit-future_en#8865
- European Union External Action, (2024), European Peace Facility.* https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility-epf_en
- European Union External Action. Permanent Structured Cooperation.* https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco_en
- European Union External Action. European Defence Fund* https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-fund_en
- European Union External Action. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence* https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
- European Commission. Preparatory Action on Defense Research.* https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en
- European Commission. European Defence Industrial Development Programme (EDIDP).* https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en
- European Commission. A new European Defense Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defense Industry.* https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf
- European Defence Agency. Annual Report 2023.* <https://eda.europa.eu/publications-and-data/latest-publications/annual-report-2023>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-09/yb23_summary_es.pdf
- Ukraine Support Tracker* <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

Eurobarómetro <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>