

Resumen

Con la puesta en marcha de la Estrategia Global de la UE en 2016 se abre la puerta a la expansión de una política industrial de defensa que se encontraba hasta entonces en un estado embrionario. Los desarrollos de políticas e instrumentos vinculados a ellas se encuentran orientados hacia obtener la autonomía estratégica de la UE y a crear un mercado único de defensa. Los interrogantes y obstáculos son numerosos, pero se han planteado en este artículo algunos escenarios que pueden orientar la situación de la industria de defensa europea en los próximos años.

Palabras clave: política industrial de defensa, PCSD, Unión Europea, OTAN.

Abstract

With the launch of the EU Global Strategy in 2016, the door is opened to the expansion of a defense industrial policy that was until then in an embryonic state. The policy developments and instruments linked to them are geared towards obtaining the EU's strategic autonomy and creating a Single Defense Market. There are numerous questions and obstacles, but this article presents some scenarios that can guide the situation of the European defense industry in the coming years.

Keywords: Defense industrial policy, CSDP, European Union, NATO.

JEL classification: H40, L50.

UNA POLÍTICA DE DEFENSA PARA EUROPA: PERSPECTIVA DE FUTURO E IMPACTO EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

Antonio FONFRÍA (*)

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

I. INTRODUCCIÓN

EL aumento del gasto militar a raíz de la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 suscitó preocupación en Bruselas por la posibilidad de que hubiera importantes inversiones descoordinadas en Europa que agravaran la fragmentación industrial existente. El actual aumento de la demanda de sistemas de armas, junto con el repunte presupuestario exige que la eficiencia del gasto sea la mayor posible y que la premura y la necesidad no reduzcan el *value for money* que se pueda obtener de esas inversiones.

Junto a esto, la posición política de los EE. UU., orientada cada vez de forma más acusada sus esfuerzos militares hacia el Pacífico, dejan una situación compleja a Europa. En este sentido, la Unión Europea (UE) desea reducir la dependencia de aquel país en diversos ámbitos, entre los que se encuentran el militar, el tecnológico y el industrial orientado a la defensa. Por lo tanto, ganar autonomía estratégica es un objetivo clave para tener voz en el ámbito internacional. Esto impone revisar distintos factores, algunos de los cuales estaban ya en la cartera europea, pero que se han visto acelerados en los últimos años. Entre ellos se encuentran la reducción de la fragmentación de la industria de defensa eu-

ropea, el impulso a las políticas de generación de tecnologías y capacidades militares de manera conjunta y una financiación comunitaria dentro del presupuesto para la política de defensa.

El objetivo de estas líneas es perfilar la política de defensa de la UE, particularmente en lo tocante a su impacto en la industria de defensa. Igualmente, se realizará un breve análisis de la posición que ocupa España en ese contexto y finalmente se plantean los posibles escenarios que comienzan a dibujarse para los próximos años en cuanto a la morfología de la industria de defensa europea.

II. PRINCIPALES HITOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UE

A comienzos de los años noventa, con la firma del Tratado de Maastricht se crean las bases de la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea como segundo pilar del Tratado. Este es uno de los rasgos principales que sustentan la unión política de los países miembros. Desde entonces se han dado pasos, con mayor o menor intensidad, a fin de conseguir diversos objetivos, entre los que cabe destacar en el ámbito de la defensa la posibilidad de cooperación militar, tecnológica e industrial entre los países. Todo

ello posee una raíz común que es la potenciación de la dimensión diplomática de la UE como conjunto, intentando ser una potencia mundial con una creciente integración en defensa.

Sin embargo, algunos factores han limitado sustancialmente el desarrollo de dicha política. El *bretaña* marca un hito importante en este sentido, ya que Gran Bretaña se había posicionado tradicionalmente en contra de desarrollos más profundos de la política de seguridad y defensa (Bárceñas, 2019) (1). No obstante, previamente se habían alcanzado acuerdos importantes, pero que no llegaban a desarrollar el potencial de la UE. Entre ellos cabría subrayar los Acuerdos de Berlín Plus con la OTAN del año 2002, por los que la UE podía utilizar activos y mecanismos de la Alianza en operaciones de la política común de seguridad y defensa.

Un año después se alcanza un acuerdo que se convertiría en piedra de toque de la seguridad europea durante más de un decenio, cual es la Estrategia Europea de Seguridad. El objetivo era novedoso, ya que se trataba de identificar las amenazas a las que se enfrentaba en aquel momento la UE, definir sus objetivos estratégicos y exponer las implicaciones políticas que tenían para Europa. Puede decirse que, aunque breve en su contenido, ha sido uno de los documentos más importantes para impulsar la política de seguridad y defensa europea ya que, por primera vez, se incidía en evaluar amenazas conjuntas y se establecían objetivos también comunes, orientados por intereses de seguridad europeos.

Ya en el año 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés),

cuyo objetivo es apoyar a los Estados miembros y al Consejo Europeo en la mejora de las capacidades europeas de defensa en el ámbito de la gestión de crisis y sostener la Política Europea de Seguridad y Defensa. Su objetivo principal se centra en conseguir un marco de relaciones estable que suponga un mayor estímulo a la cooperación entre países y empresas en el largo plazo. Por un lado, pretende reducir los costes de todo tipo asociados a la colaboración internacional, particularmente los costes de transacción, que suponen una importante carga en el conjunto, dado el número de países. En segundo lugar, mejorar el rendimiento por euro asignado a defensa, para lo cual es condición necesaria un marco que incremente la eficiencia en las formas de trabajo, evitar las duplicidades de capacidades, etc. Y, en tercer lugar, es una manera de reorganizar la industria europea de defensa, particularmente en lo que tiene que ver con su elevada fragmentación.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, nace la política común de seguridad y defensa (CSDP, por sus siglas en inglés), creando el Servicio Europeo de Acción Exterior y un conjunto de instrumentos que suponen los fundamentos de aplicación actuales. Los cambios con relación a la situación anterior son de un enorme calado, ya que, entre otros aspectos, pone sobre la mesa la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo principal es la coordinación entre un conjunto de países, en términos de objetivos de seguridad, operaciones conjuntas y adquisición de sistemas de armas. No obstante, y aunque este mecanismo estaba pensado para que

un reducido número de Estados miembros actuaran de tractores para el resto, se desvirtuó parcialmente al unirse a los cuatro países impulsores de la iniciativa –España, Francia, Alemania e Italia–, la práctica totalidad de los Estados de la UE. No obstante, ha permitido avanzar en una mayor integración, tanto militar como industrial, al promover proyectos altamente tecnológicos y de desarrollo conjunto por varios países. Sin embargo, también exige ciertas contrapartidas a los países relativas a incrementar el gasto y la inversión en defensa, la inversión en I+D y participar en proyectos de colaboración junto con otros países miembros, entre otras.

En el año 2015 se plantea la necesidad de actualizar la estrategia de 2003 abordando los problemas de seguridad desde una perspectiva común y planteando una visión estratégica de la UE y de su papel en el contexto mundial. Así, un año después se aprobó la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés). En ella se plantean los graves problemas de inestabilidad de las zonas vecinas de la UE y cómo pueden afectar a la seguridad de los ciudadanos europeos. Reconoce, igualmente, que ninguno de los países de la UE posee ni los recursos ni las capacidades suficientes para afrontar los riesgos y las amenazas que tiene que enfrentar la Unión. En definitiva, propugna una mayor cooperación entre los Estados miembros y alcanzar una mayor autonomía estratégica, profundizando igualmente en las relaciones con la OTAN.

A partir de este momento se suceden un amplio conjunto de acuerdos y textos que van dando

forma a lo que se desea que sea la UE en un futuro en términos de seguridad y defensa. Entre ellos cabría destacar los siguientes:

1. La adopción de una hoja de ruta para la implantación de la PESCO que guíe tanto su gobernanza, como el tipo de proyectos que se lancen. En la actualidad se encuentra en la cuarta ola de proyectos.
2. El Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (EDIDP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es establecer un programa destinado a apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de defensa de la Unión con un presupuesto de 500 millones de euros para 2019-2020. La base del mismo es la colaboración entre empresas y centros de investigación de distintos países y se puede vincular a la PESCO a fin de obtener una mayor financiación para los proyectos que se presenten. Se estableció como un programa piloto del Fondo Europeo de Defensa.
3. La Facilidad Europea para la Paz (EPF, por sus siglas en inglés), es un instrumento extra-presupuestario diseñado para financiar acciones operativas de defensa en el marco de la política común de seguridad y defensa, prevenir conflictos y construir la paz. La dotación presupuestaria ha ido cambiando y es financiada por los países en función de su renta nacional bruta. En la actualidad se está utilizando para financiar ayuda militar –artillería y munición– a Ucrania.
4. La Brújula Estratégica aprobada en el año 2022, se centra

en realizar una evaluación del entorno estratégico de la UE y de las amenazas y retos a los que se enfrenta. Formula propuestas concretas con un calendario de aplicación, a fin de mejorar la capacidad de la UE para actuar en las crisis. Se estructura en torno a cuatro pilares fundamentales: actuar de manera rápida en caso de crisis; estimular la inversión en defensa a fin de conseguir los objetivos propuestos; asociarse para cooperar, tanto con la OTAN como con Naciones Unidas y otros socios; y protegerse a través de reforzar capacidades de anticipación, disuasión y respuesta.

5. Por último, se subraya la importancia de la Ley Europea de Refuerzo de la Industria de Defensa mediante la Contratación Pública Común (EDIRPA), que, en palabras de la ministra de Defensa de la República Checa, Jana Černochová «es una de las herramientas que pueden ayudar a las empresas a anticipar mejor su capacidad de producción con el fin de garantizar suministros esenciales para las fuerzas armadas. La actual agresión rusa contra Ucrania demuestra que solo un ejército bien armado y equipado puede sobrevivir en el dinámico entorno de seguridad actual». Bien es cierto que se han destinado muy pocos recursos a la adquisición compartida –500 millones de euros hasta 2024–, lo cual puede limitar de manera sustancial su impacto.

Uno de los instrumentos más sustantivos de la PCSD es el denominado Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés). Su relevancia radica

en que es el instrumento de financiación principal a fin de cubrir el objetivo de incrementar la colaboración entre empresas, centros de investigación y universidades de diferentes países al objeto de desarrollar nuevas tecnologías e implementar nuevas capacidades militares. Para el período 2021-2027 está dotado con 8.000 millones de euros, que hacen que este instrumento posea una importante capacidad de atracción empresarial. Su funcionamiento toma como modelo los antiguos Programa Marco de la UE y los Horizonte, con propuestas lanzadas por la Comisión a las que acuden consorcios de diferentes países. Dos son las orientaciones que posee el EDF. La primera de ellas se centra en el desarrollo de tecnologías, por tanto, se encuentra vinculada a tiempos previos a la comercialización –*technology readiness levels (TRL)*–. La segunda se orienta hacia la consecución de capacidades y su aplicación inmediata, al objeto de mejorar o desarrollar determinados sistemas existentes o resultantes de la generación de nuevas tecnologías.

Esta breve revisión de los principales hitos de la política orientada a la seguridad y defensa de la UE pone de manifiesto tres cuestiones relevantes en términos económicos. La primera de ellas es la necesidad de la propia política que requiere de unos recursos financieros apoyados básicamente en las perspectivas financieras de la UE, esto es en el presupuesto ordinario, más algunas partidas extraordinarias para financiar algún aspecto adicional. En segundo lugar, exige un mayor esfuerzo a los países miembros y cambiar algunas prioridades de sus presupuestos. Generalmente, la prioridad política de defensa de la gran ma-

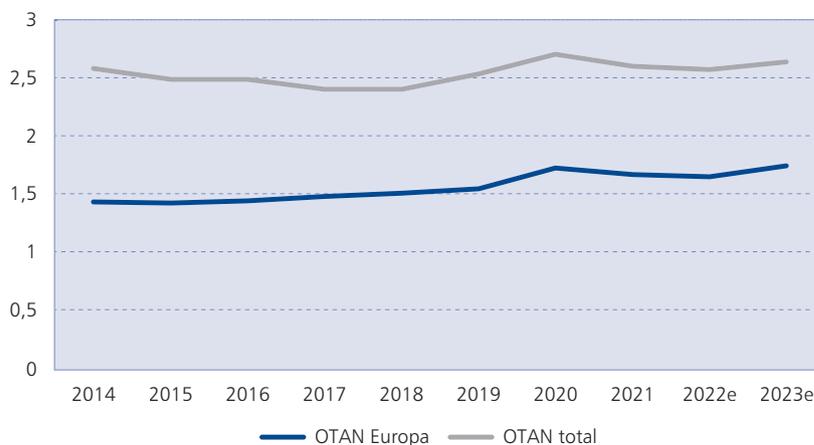
yoría de los países europeos ha sido extremadamente baja, tal como muestran sus presupuestos nacionales, aspecto que está cambiando actualmente debido a la guerra de Ucrania y a la existencia de un mayor impulso por parte de la Comisión Europea y de los países. Por último, desde una perspectiva industrial, una parte muy sustancial de estos desarrollos de políticas se apoya en poseer una industria de defensa adecuada, que sea competitiva, capaz de dotar a las fuerzas armadas de los sistemas que demanden y que permitan alcanzar cierto grado de autonomía estratégica al conjunto de los países y, por ende, a la propia UE.

III. PRESUPUESTOS Y COOPERACIÓN: SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS

Una de las mayores debilidades de la UE a lo largo del tiempo ha sido la falta de asignación de recursos dedicados a defensa. Comparativamente con los EE. UU., o con países como China o Rusia, los países europeos han destinado una reducida financiación a este capítulo. Un claro ejemplo es que la UE en conjunto gasta, en porcentaje de su PIB, entre un 35 y un 45 por 100 en defensa menos que los EE. UU. (2). Esta situación que, durante años, supuso importantes ventajas para Europa –en términos de recursos dedicados a otras partidas presupuestarias, por ejemplo–, se ha vuelto en su contra. Desde 2014, en que se firmaron los acuerdos de Cardiff en el seno de la OTAN, los países europeos se comprometieron a elevar el esfuerzo en defensa hasta el 2 por 100 del PIB, pero el conjunto de los países de Europa pertenecientes a la OTAN no ha ido más allá del 1,74 por

GRÁFICO 1
GASTO EN DEFENSA OTAN EN PORCENTAJE DEL PIB

Dólares constantes de 2015



Fuente: OTAN.

100 –dato del año 2023–, lo cual implica una baja prioridad de la política de defensa en el conjunto de políticas de los países, como se ha comentado.

Esta situación implica haber perdido una década de incrementos presupuestarios, y realizar un esfuerzo más elevado en un menor período temporal para la mayor parte de los países (véase Fonfría y Calvo, 2023) (3). A partir de la consideración de las variables que aporta la EDA para los países europeos que pertenecen a ella –todos los de la UE excepto Dinamarca–, es posible profundizar en algunos aspectos. El primero de ellos, tal como se muestra en el cuadro n.º 1, es que, tanto el gasto en defensa como el esfuerzo han crecido de manera muy moderada en los últimos años, sin llegar como se ha dicho al 2 por 100 del PIB. Por lo que respecta a la prioridad de la política de defensa en el conjunto de las políticas públicas de los distintos países, no se aprecia prácticamente ningún cambio, con un crecimiento inferior al 1 por 100,

esto es, el menor del conjunto de los aspectos considerados. Los cambios más relevantes se dan en el capítulo de inversiones y tecnologías. Así, las aportaciones de las empresas suponen un impulso importante a la I+D y a la I+T –normalmente con cierto grado de cofinanciación pública–. Aparece aquí un aspecto de elevada relevancia, cual es el factor tecnológico en el sector de la defensa –Martí y Fonfría (2020) muestran un modelo de agencia en el que se pone de manifiesto este aspecto y su impacto en el mercado de defensa–. Se observa que, del conjunto de las actividades tecnológicas desarrolladas en cooperación por los países europeos en ambos años, cerca del 95 por 100 las realizan entre ellos, aunque en un volumen muy reducido.

En este sentido, es necesario considerar dos aspectos. El primero de ellos tiene que ver con la pequeña cuantía de dichas partidas, algo que intenta impulsarse a través de las políticas e instrumentos mencionados

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES INDICADORES DE DEFENSA PARA LOS PAÍSES PERTENECIENTES A LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

EDA 26 PAÍSES	2017	2021	TASA MEDIA ANUAL ACUMULATIVA 2021-2017
Gasto en defensa (millones de euros)	164.431	214.309	6,8
Gasto en defensa (% del PIB)	1,3	1,5	3,6
Gasto en defensa/gasto gobierno (%)	2,8	2,9	0,9
Inversiones en defensa (millones de euros)	30.601	52.247	14,3
Gasto en I+D de defensa (millones de euros)	4.333	9.189	20,7
Gasto en I+T de defensa (millones de euros)	1.517	3.561	23,8
Gasto en adquisiciones conjuntas de equipos de defensa (millones de euros)	7.919	9.875	5,7
Gasto en desarrollo de I+T conjunto (millones de euros)	155	262	14,0
Gasto en desarrollo de I+T europeo conjunto (millones de euros)	147	248	14,0

Fuentes: Agencia Europea de Defensa.

anteriormente. El segundo de los factores se refiere a ampliar el número de países y proyectos que se desarrollen de manera cooperativa. Ambos elementos se tratan de impulsar fundamentalmente a través de la PESCO y el EDF.

Ya en los años noventa se trató de realizar una apuesta por impulsar la colaboración en el mercado de defensa europeo. La reducción presupuestaria vinculada a los dividendos de la paz, junto con una estrategia de fortalecimiento de la Unión Europea y la constatación de la debilidad militar y dependencia de los EE. UU. en este ámbito, condujeron a tratar de desarrollar sistemas netamente europeos. Dos de los más paradigmáticos son el caza de combate Eurofigther y el avión de transporte A400-M, en los cuales participa España junto con Alemania, Italia y Reino Unido, en el primero de ellos y en el segundo se sumaron a esos países Francia, Turquía, Bélgica y Luxemburgo. Ambos han supuesto un banco de pruebas sobre la colaboración entre

países, tanto en el plano industrial, como tecnológico e institucional, a través de los distintos ministerios de defensa de los países participantes. En un análisis del programa Eurofigther realizado por Heinrich (2015) se pone de manifiesto que el programa se ha enfrentado a dificultades en forma de sobrecostes, y deficiencias en sus capacidades aire-tierra, lo cual ha afectado negativamente a su historial de exportación. Sin embargo, desde una perspectiva más unida a su papel como aglutinador de esfuerzos a nivel europeo, ha generado un importante volumen de empleos de alta cualificación en los países participantes y demostrado que Europa posee capacidades tecnológicas adecuadas para el desarrollo de sistemas altamente complejos de manera conjunta.

Sin embargo, el tipo de colaboración utilizada se ha mostrado altamente ineficiente, ya que el reparto de las cargas de trabajo por países –socios empresariales–, se realiza a partir de la regla del justo retorno, la cual implica que

dependiendo de la demanda –del número de aviones, en este caso–, que realice cada país, tendrá un porcentaje en el consorcio (véase Arnold, 2013). De esta manera los países que adquieran un mayor número de aviones tendrán un mayor poder en el consorcio, lo cual implica un mayor porcentaje de producción del total del sistema. La ineficiencia que genera esta forma de actuar radica en que se basa de forma muy parcial en las capacidades competitivas de las empresas que conforman el consorcio, y se pueden dar situaciones paradójicas (4). Este tipo de situaciones han de ser prevenidas por una política europea orientada a mejorar tanto la cooperación como la eficiencia en la misma (Fonfría y Calvo, 2019).

Sin embargo, estos impulsos hacia la colaboración se vieron parcialmente truncados debido a la crisis económica de 2008 y los años sucesivos. Así, los países tratan de mantener su industria protegida de la competencia internacional lo cual lleva a limitar dicha cooperación (VV. AA., 2017), invocando en nu-

merosas ocasiones el art. 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (5). Adicionalmente, el gran número de sistemas de armas existentes en los países de la UE conlleva unos elevados costes de sostenimiento que, comparados con los de los EE. UU., implican unas menores capacidades competitivas militares (COM, 2016). Por estos motivos, la UE lanzó un conjunto de iniciativas de cooperación cuyo origen se puede datar, como se ha dicho, en la *EU Global Strategy* publicada en 2016.

No obstante, cerca de un 80 por 100 de las compras públicas en defensa se ejecuta sobre capacidades domésticas de cada Estado. Esta situación genera ineficiencias que, pueden llegar a alcanzar un volumen de entre 25 y 100.000 millones de euros anuales en el conjunto de los miembros de la UE (Ministerio de Defensa, 2015). Para paliar estas ineficiencias se está actuando en tres ejes: reducir la dependencia tecnológica, eliminar duplicidades para generar economías de escala y potenciar la interoperabilidad. En definitiva, lo que se busca es dotar a Europa de una mayor autonomía estratégica en los ámbitos tecnológico, industrial y militar.

IV. AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y LA INDUSTRIA DE DEFENSA EUROPEA

Como se ha mencionado, en el centro de las políticas europeas de defensa se encuentra la consecución de un elevado grado de autonomía estratégica. Hay que partir de la base de que ningún país es capaz de obtener una plena autonomía estratégica en defensa, ya que siempre son necesarias importaciones, bien

de *inputs*, de tecnologías o de sistemas de distinta índole. No obstante, la propia definición del concepto no está suficientemente clara y tanto desde la perspectiva de los países como desde la de las instituciones europeas se utiliza en función de cambios políticos y estratégicos. Sin embargo, y desde una perspectiva amplia, se puede decir que la autonomía estratégica comprende el control de los *inputs* necesarios para el desarrollo de sistemas de armas y tecnologías, los medios de producción y su cadena de suministros, cómo se organiza políticamente la gestión, la obtención de una mayor o menor libertad de acción y la política industrial y la financiación de esta.

Parece bastante evidente que el nivel de autonomía estratégica depende fundamentalmente de tres factores. Por un lado, de los recursos económicos disponibles, particularmente los presupuestarios y aquellos destinados a la I+D, así como los dedicados a hacer la política industrial de defensa. Por otro lado, del nivel de ambición tanto nacional como internacional de los países, particularmente la posición que desean ocupar en el contexto político y económico-industrial internacional. Finalmente, de los riesgos que asumen a través del mayor o menor control de las cadenas de suministro de los *inputs* estratégicos que requieren (Fonfría, 2023).

Adicionalmente, surge el problema de que las necesidades o demandas de los países no sean las mismas que las de la UE, lo cual implicaría que los Estados miembros no participaran de forma amplia en los diversos proyectos que se lanzan a nivel europeo, lo que supondría,

a su vez, que la demanda de los sistemas resultantes de esos proyectos fuese reducida. Ante una situación así, sería probable una mayor especialización de los países frente al conjunto, lo que iría en contra de la autonomía estratégica de aquellos, ya que elevarían su dependencia de otros Estados miembros. En definitiva, no es sencillo conocer cuál sería el punto de equilibrio de la autonomía estratégica en los ámbitos militar, industrial y tecnológico.

Hasta el momento, las políticas industriales de los países han sido orientadas internamente, es decir hacia el fomento de la industria nacional de defensa, dando como resultado la fragmentación de los mercados europeos. Obviamente, este comportamiento va en contra de las políticas de cooperación y de impulso de la autonomía estratégica que se encuentra en el núcleo de las políticas europeas de defensa. De aquí se deriva otra cuestión relativa a la generación de excesos de capacidad industriales que se generan a nivel nacional, a lo que hay que unir la consecuente reducción de la competencia en los mercados europeos.

Como resultado de este contexto, se producen un conjunto de situaciones que menoscaban las capacidades competitivas de la UE en conjunto y de los Estados miembros por separado. Así, debido a la fragmentación de la oferta se produce, igualmente, una fragmentación de la demanda, lo cual hace más compleja la capacidad de exportación. En este sentido, el número de unidades que se puede producir de un determinado sistema de armas –por ejemplo, un carro de combate o un avión de transporte táctico–, es muy reduci-

do, limitando la posibilidad de obtener economías de escala, retornos industriales derivados del comercio, amortizar las inversiones realizadas tanto en infraestructuras como en I+D, y ser competitivo en precios.

Sin embargo, el comercio internacional de armamento ha crecido sustancialmente en las últimas décadas apareciendo nuevos actores relevantes (Martí, 2015), y diversificando la oferta de todo tipo de sistemas para uso militar y dual –civil y militar–. Si bien la mayoría de los países tratan de mantener su mercado cerrado, tal como como muestra Béraud-Sudreau (2020), el 76 por 100 de los contratos de sistemas de armas los obtienen empresas nacionales y tan solo un 9 por 100 firmas de otros países de la UE. La internacionalización, tanto a través del comercio como vía fusiones y adquisiciones, ha llegado al mundo de la defensa. Esta mayor internacionalización ha supuesto un incremento sustancial de la competencia mundial entre las empresas de defensa –lo cual presiona a la industria europea–, aunque debido al carácter marcadamente oligopolista existente en algunos grandes sistemas –como pueden ser submarinos, o aviones de combate y transporte–, el mercado se ciñe a un reducido número de firmas que compiten a nivel global.

La presión tanto para los países como para las empresas nacionales es aún mayor si se consideran los factores que pueden influir en los resultados de las empresas debido a los cambios que se han mencionado anteriormente. Esos factores van a estar cada vez más vinculados al aumento de la competencia que se observa desde dos ám-

bitos diferentes. El primero de ellos es el internacional, a través de la entrada de nuevos competidores –China, India, Brasil, etc.–. El segundo se encuentra en el cambio de paradigma en la generación de tecnologías civiles de uso dual –hasta los años ochenta era básicamente en sentido contrario–, lo cual implica la entrada de empresas civiles en el mercado militar, incrementando, así, la competencia –tal como expone Watts (2008) para el caso de los Estados Unidos–. Esencialmente, son pymes con menor capacidad de negociación con los ministerios de defensa, lo cual impone reglas más cercanas al mercado. Adicionalmente, debido a la creciente importancia de tecnologías y desarrollos vinculados al mundo de la ciberseguridad y la inteligencia artificial –entre otros–, el número de microempresas –menores de diez trabajadores–, que poseen estas capacidades es creciente, por lo que el número de oferentes tiende a elevarse (Fonfría, 2020).

En definitiva, tanto las políticas de la Unión como las crecientes presiones de los mercados de defensa obligan a tomar decisiones de cooperación intra-UE, por una parte, y a potenciar el papel de la Unión como actor relevante dentro de los mercados de defensa.

V. EL CASO ESPAÑOL

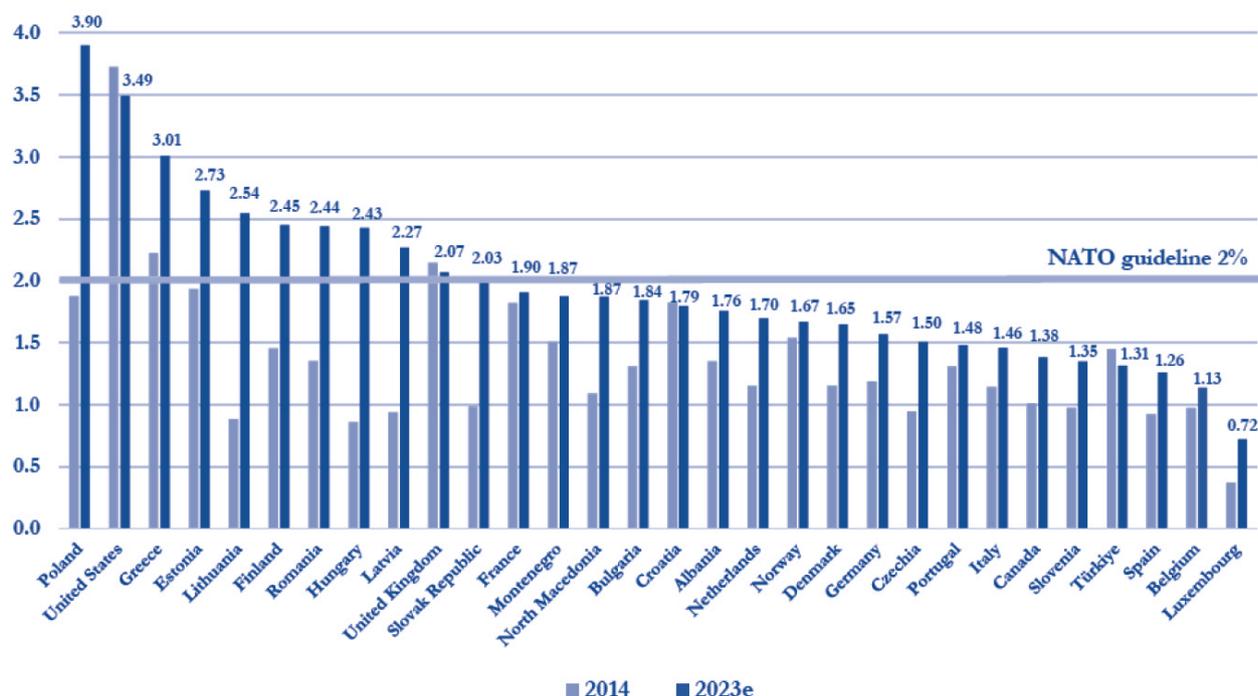
España es un caso un tanto especial en lo tocante a la política de defensa, tanto en la UE como en la OTAN. El motivo fundamental es el reducido esfuerzo en defensa que viene realizando en las últimas décadas, que ha supuesto que se encuentre en los últimos lugares del *ranking* de los países en ambas institu-

ciones, lo cual no se corresponde ni con su peso económico ni con ser el cuarto país en términos de la industria de defensa europea. Algo similar ocurre en términos de la OTAN, en la que España ha ocupado sistemáticamente el penúltimo lugar detrás de Luxemburgo, en términos de esfuerzo en defensa.

El debate acerca de cuál es el volumen de gasto en defensa español y su esfuerzo con relación al PIB es una constante que se utiliza de manera poco adecuada, atendiendo a intereses distintos y ofreciendo cifras que, en muchas ocasiones, no tienen que ver unas con otras debido a la diferente metodología utilizada para su elaboración.

En este sentido, algunos trabajos como Brzoska (1995) o Fonfría (2013) –aplicado al caso español–, observan las dificultades que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen en la cuantificación del gasto en defensa, tanto desde una perspectiva internacional –considerando diversas fuentes–, como dentro del propio presupuesto y gasto españoles y su evolución. En este último caso, ambas cifras no coinciden y han llegado a mostrar diferencias superiores al 35 por 100 en algunos años. En cualquier caso, y tomando como fuente principal las cifras que ofrece la OTAN –ampliamente aceptadas y que utilizan una metodología que se ha mantenido constante en un período amplio de tiempo–, se observa la baja posición que España ocupa en el contexto de la Alianza. En términos absolutos para el año 2023 (6) supone el 5 por 100 del gasto de los países europeos que pertenecen a la OTAN.

GRÁFICO 2
ESFUERZO EN DEFENSA DE LOS PAÍSES DE LA OTAN
 Porcentaje del PIB



Fuente: OTAN.

Esta situación implica que España no ha cumplido con los Acuerdos de Cardiff de 2014 y que se encuentra muy alejada del 2 por 100 del PIB en gasto en defensa, por lo que le queda un largo recorrido y un importante esfuerzo presupuestario para alcanzarlo, si tal como se ha expresado por parte del Gobierno, se pretende llegar a esa cifra en el año 2029.

Esta situación de la demanda tiene importantes efectos en la oferta, es decir en la industria de defensa. Unos presupuestos reducidos implican una demanda baja, por lo que el impacto de la política industrial orientada al fomento de la industria nacional se ve reducido. Sin embargo, se utiliza el artículo 346 del TFUE como forma de protección del

mercado nacional, pero desde la Comisión se está controlando cada vez más su uso adecuado. Igualmente, la industria española se ha visto obligada a incrementar sustancialmente su actividad internacional a través de la exportación para poder mantener las infraestructuras y los niveles de producción. De hecho, alrededor del 80 por 100 de la facturación de las firmas de defensa españolas se debe a la exportación (DGAM, 2023).

Las empresas españolas –y otras instituciones, como universidades y centros de investigación– participan con elevada intensidad en los distintos programas que se vienen lanzando desde la UE, como parte de la política industrial de defensa, liderando algunos de ellos (7).

Esto indica que las empresas consideran esta política una vía de expansión de sus capacidades tecnológicas y de generación de nuevas capacidades futuras a fin de crear un mercado común de defensa y ampliar sus posibilidades de acceso a otros mercados junto con empresas de diversos países de la UE.

VI. ESCENARIOS PARA LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA

La creación de un mercado único de defensa se enfrenta a importantes resistencias ya que en numerosas ocasiones los intereses de los países –y de las empresas– no se encuentran alineados con los de la Comisión Europea y ni siquiera con los de

la EDA (Sabatino, 2022). Este es el caso de Estados miembros que adquieren una gran cantidad de sus sistemas de defensa a terceros países, particularmente los EE. UU., debido a dos factores: el superior nivel tecnológico y motivos estratégicos vinculados en numerosas ocasiones con su posición geoestratégica y con la firma de acuerdos bilaterales –este sería el caso particular de Polonia–. Ante esta situación cabe preguntarse cuál será el desarrollo en el medio y largo plazos de la industria de defensa en función de las políticas europeas recién estrenadas.

La cuestión para dilucidar es cómo puede ser el mercado de defensa –fundamentalmente desde la perspectiva de la oferta, ya que la demanda depende del presupuesto de los países–, en unos años. Así, es posible plantear tres escenarios dependiendo del éxito de la PCSD, de los comportamientos empresariales y de las políticas de los países. Con relación al éxito de la política industrial europea habría que distinguir varios factores que afectan a su desarrollo:

1. La valoración del volumen de recursos destinados, fundamentalmente, al EDF. Sin una financiación razonable y con perspectivas de continuidad el impacto sobre los objetivos puede ser muy reducido, por lo que la eficacia de las inversiones se vería mermada sustancialmente. De manera adicional, las expectativas empresariales serían aminoradas y la participación se iría reduciendo.
2. La composición entre el desarrollo de capacidades y el de tecnologías ha de ser la adecuada. El EDF aporta una

mayor cuantía a las primeras y distingue entre las segundas según los *TRL*. Una parte de estas últimas se orientan a desarrollar tecnologías disruptivas –*TRL* muy bajos–, que requieren de mayores tiempos de maduración y tardan más en aplicarse a la generación de nuevas capacidades militares. Es necesario mantener la transmisión entre tecnologías y capacidades, de forma que unas aporten a las otras valor añadido.

3. Existe un *trade-off* entre un mayor o menor nivel de cooperación entre los países y el nivel de competencia, de manera que la inclusión de un mayor número de países en los proyectos a fin de elevar la cooperación puede ir en contra de un mayor grado de competencia industrial o tecnológica.
4. De todo lo anterior se deriva la necesidad de un uso eficiente de los recursos, aplicándolos a proyectos que se encuentren claramente alineados con la definición de las necesidades y cuyo *value for money* sea el más elevado posible.

Con relación a los comportamientos empresariales, es necesario tener en consideración que las empresas transnacionales que pudieran surgir de la política europea de defensa se mueven por parámetros diferentes a las empresas privadas (Hartley, 2020). Mientras que las firmas privadas buscan el beneficio y, en el contexto que se está analizando las fusiones y adquisiciones, las compañías transeuropeas pueden perseguir objetivos diferentes ya que suelen tener participación de los Estados y objetivos no únicamente econó-

micos, sino políticos, de expansión en determinadas regiones más deprimidas económicamente, etcétera.

En cuanto a las políticas que desarrollen los países, una mayor o menor apertura de los mercados domésticos –que se encuentra con importantes resistencias–, puede permitir de manera más o menos rápida acercarse al ideal perseguido por la Comisión Europea de un mercado único de defensa. El uso nacional y control europeo del artículo 346 del TFUE, junto con las presiones de los grupos de interés nacionales –*lobbies*–, a fin de influir en las políticas públicas, son aspectos para tener en cuenta de cara al desarrollo de la PCSD.

En definitiva y considerando los aspectos expuestos, se pueden definir tres escenarios posibles de desarrollo de la industria de defensa europea. El primero de ellos, que podría denominarse escenario conservador, supondría un fracaso de la política industrial de defensa europea. Únicamente reduciría parcialmente la fragmentación del mercado, las políticas de los países primarían sobre la de la UE y no sería posible alcanzar un mercado único de defensa. Los factores de soberanía nacional y seguridad se encontrarían por encima de otras consideraciones. Esta situación implicaría una cierta ampliación de la cooperación empresarial manteniendo campeones nacionales con un elevado peso en sus mercados y compitiendo con los de otros Estados miembros. Obviamente, la eficacia presupuestaria de los instrumentos actuales sería muy reducida y los *lobbies* nacionales tendrían un peso muy elevado en la definición y orientación de las políticas públicas.

Un segundo escenario –que podría denominarse escenario de especialización–, sería aquel en el cual los países se especializan en función de sus ventajas competitivas. Este escenario es, *a priori*, poco probable ya que supondría que los países tienen que renunciar a ciertas capacidades y dejarlas en manos de otros países más eficientes o con mayor nivel tecnológico, lo cual conduciría a una situación en que los Estados con industrias más desarrolladas tendiesen a copar el mercado de defensa. Se crearían, posiblemente, grandes campeones nacionales y transnacionales con participaciones minoritarias de los países con pequeñas industrias de defensa, incluso sin su participación. Este caso tampoco sería un éxito de la política industrial de defensa europea.

El tercero de los escenarios sería la creación de un mercado común «sesgado» u orientado. La estructura de dicho mercado estaría controlada por un conjunto de empresas transeuropeas en los distintos segmentos productivos –tierra, mar, aire, satélites...–, las cuales se abastecerían de las empresas nacionales en función de sus capacidades y tecnologías, pero dominarían el mercado, pudiendo llegar a ser campeones europeos tendentes al monopolio, algo que es bastante normal en los mercados de defensa mundiales. Esta situación daría mayor capacidad competitiva a la industria europea a expensas de los países que serían «cooperadores necesarios» en algunos nichos de capacidades y tecnologías. La política europea habría conseguido su objetivo, pero el coste para los países puede ser elevado e implicaría ciertas renunciadas e importantes cambios de posicionamiento industrial a lo largo del tiempo.

En definitiva, la complejidad de esta industria dominada por oligopolios y monopolios, junto con las cuestiones de soberanía y seguridad de los países imponen un conjunto de importantes restricciones que pueden conducir a situaciones en las que alcanzar un óptimo de Pareto no es sencillo y, quizá, tampoco posible.

VII. CONCLUSIONES

En estas páginas se ha tratado de exponer tanto las causas como los instrumentos de política fundamentales que han llevado a la UE a realizar una política industrial de defensa basada en la PCSD. Son varios los objetivos de dicha política y ninguno de ellos fácilmente alcanzable. La autonomía estratégica puede colocarse como pilar general de la política, pero a fin de alcanzarla es necesario un importante número de instrumentos de política, tanto industrial como exterior.

La UE se ha afanado por diseñar un marco que tiene como horizonte en el largo plazo el mercado común de la defensa, sin embargo, se encuentra con numerosas incógnitas, ya que no todos los países están de acuerdo en todos los aspectos de dicho marco. Por tanto, cabe interrogarse sobre qué dirección tomará el mercado de defensa en el medio y largo plazos. Para ello se han expuesto tres posibles escenarios, cada uno de ellos con distinta probabilidad de alcanzarse y muy vinculados a la financiación, el desarrollo de tecnologías y las formas de cooperación.

En el caso español, las dificultades para situarse en dicho mercado son importantes. La industria española de defensa se encuentra entre las cuatro ma-

yores de la UE, pero con algunas debilidades derivadas de la falta de presupuesto y de la reducida prioridad que se le ha concedido hasta ahora a la política de defensa. Sin embargo, la guerra de Ucrania y las presiones tanto de la OTAN como de la UE han supuesto un estímulo al incremento del gasto en defensa español.

Finalmente, es importante incidir en la eficiencia del proceso europeo. ¿Se conseguirán ahorros de costes? ¿Será posible reducir los amplios tiempos de desarrollo de los sistemas de armas? ¿Hasta qué punto los desacuerdos de algunos países imposibilitarán el desarrollo de una industria europea de defensa?

NOTAS

(*) El presente trabajo ha dispuesto de financiación de la Agencia Estatal de Investigación (PID2019-108036GB-I00/AEI/10.13039/501100011033).

(1) Gran Bretaña es, además, una importante potencia militar, lo cual supuso una reducción de capacidades del conjunto de la UE.

(2) Calculado a través de los datos de la OTAN (2023).

(3) Un ejemplo sería el caso de España, que pretende alcanzar la cifra del 2 por 100 del PIB en el año 2029, comenzando en 2022.

(4) Un ejemplo referido al avión EF 2000 sería la construcción de un ala en España y de la otra en Italia.

(5) 1. Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes:

a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;

b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

(6) Es importante notar que para el año 2023 el gasto en defensa español ha mostrado un importante aumento con relación a los años anteriores.

(7) España participa en 28 de los 60 proyectos PESCO desde el año 2018, liderando cuatro de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

ARNOLD, S. A. y HARMON, B. R. (2013). The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies. *Documento NS D-4893*. Institute for Defense Analyses.

BÁRCENAS, L. M. (2019). El *brexit* y las relaciones OTAN-UE. *Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, 02/2019, pp. 27-49.

BÉRAUD-SUDREAU, L. (2020). Integrated markets? En D. FIOTT (ed.), *The CSDP in 2020. The EU's legacy and ambition in security and defence* (pp. 59-73). European Union Institute for Security Studies.

BRZOSKA, M. (1995). World military expenditures. En K. HARTLEY y T. SANDLER, *Handbook of Defense Economics*, 1, Elsevier, pp. 45-67.

COM (2016) 950 Final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Plan de Acción Europeo de la Defensa*. Bruselas 30 de noviembre de 2016.

DGAM (2023). *La Industria de defensa en España. Informe-2021*. Ministerio de Defensa. Madrid.

FONFRÍA, A. (2013). Gasto de defensa en España: Una nota metodológica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1, pp. 381-401.

FONFRÍA, A. (2020). The Conflicts of the Future: New Scenarios for the Defence Industry. *Meira Mattos Journal*, 14(51), pp. 235-249.

FONFRÍA, A. (2023). La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica. *Información Comercial Española*, 930, pp. 145-155.

FONFRÍA, A. y CALVO, C. (2019). Cooperación europea en defensa: Retos y oportunidades. *Revista de Economía Industrial*, 412, pp. 121-129.

FONFRÍA, A. y CALVO, C. (2023). *El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?* ARI, 42/2023. Madrid: Real Instituto Elcano.

OTAN (2013). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*. Press Release.

HARTLEY, K. (2020). Trans-European arms companies and industries. En K. HARTLEY y J. BELIN (eds.), *The*

Economics of the Global Defence Industries, pp. 1661-179. Routledge.

HEINRICH, M. N. (2015). The Eurofighter Typhoon programme: economic and industrial implications of collaborative defence manufacturing. *Defence Studies*, 15(4), pp. 341-360.

MARTÍ, C. (2015). *Sobre la eficiencia en defensa*. Colección Investigación. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

MARTÍ, C. y FONFRÍA, A. (2020). An analysis of the defence industrial market based on agents. *Defence and Peace Economics*, 31(2).

MINISTERIO DE DEFENSA (2015). *EDAP. El plan de acción europeo de la defensa*. Noviembre. Madrid.

SABATINO, E. (2022). The European defence fund: a step towards a single market for defence? *Journal of European Integration*, 44(1), pp. 133-148.

VV. AA. (2017). La contratación y el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Documento de trabajo* 02/2017, marzo. CESEDEN.

WATTS, B. D. (2008). *The US defense industrial base. Past, present and future*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.