



Fundación
Alternativas

El aumento del presupuesto de *Defensa* en España

Desarrollo y perspectivas en
el marco de la UE y la OTAN



EL AUMENTO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ESPAÑA

**Desarrollo y perspectivas
en el marco de la UE y la OTAN**



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

Autores: Antonio Fonfría Mesa y Carlos Calvo González-Regueral
Colabora: Carlos Martí Sempere
Coordinación del Informe: Vicente Palacio

ISBN: 978-84-18677-94-6
Depósito Legal: M-30531-2023

EL AUMENTO DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN ESPAÑA

**Desarrollo y perspectivas
en el marco de la UE y la OTAN**

Autores

Antonio Fonfría Mesa y
Carlos Calvo González-Regueral

Colabora

Carlos Martí Sempere

Índice

RESUMEN	9
ABSTRACT	9
1. Introducción	17
2. Marco y situación geopolítica, estratégica y geoeconómica: posición de España	19
2.1. La agresión de Rusia a Ucrania	20
2.2. Una oportunidad para Europa.....	21
2.3. El papel de España	22
3. Cañones y mantequilla: las proporciones y la justificación del gasto en defensa	25
4. La medición del gasto en defensa: distintas aproximaciones	29
5. Evolución y tendencias del presupuesto de defensa en España	33
6. Definición de objetivos de la política de defensa y su relación con el presupuesto	37
7. Impacto del presupuesto en la política industrial de defensa española	41
7.1. El valor de las exportaciones	45
7.2. Futuro.....	46
8. Situación comparativa de España en el entorno UE/OTAN: posicionamiento español en términos de las 3C'S (<i>Cash, Contributions and Capabilities</i>)	49
9. La política de la UE en defensa: implicaciones sobre el presupuesto y las capacidades militares e industriales españolas	55
9.1. La reciente evolución de la política de defensa de la UE.....	55
9.2. Cambios e iniciativas más relevantes con impacto presupuestario para 2021-2027	56
9.3. Iniciativas tras el conflicto de Ucrania	58
9.4. Impacto del presupuesto europeo de defensa	62
10. Conclusiones y recomendaciones	65
11. Referencias	69
Biografías	71

RESUMEN

El incremento del presupuesto de defensa y de las inversiones que repercuten sobre la modernización de las Fuerzas Armadas, son una consecuencia directa del nuevo entorno global y necesita explicarse convenientemente a los ciudadanos para darle continuidad, puesto que la seguridad y la defensa de nuestro modelo de sociedad frente a todo tipo de agresiones ha de ser una prioridad política. Alcanzar el 2% de gasto en defensa con relación al PIB se ha convertido en un criterio aceptado por los países de la OTAN y que España debe cumplir, aún siendo un número razonablemente arbitrario. El futuro del sector pasa por la estabilización del marco financiero, la coordinación entre oferta y demanda, y la formulación de una estrategia industrial con objetivos a largo plazo claramente definidos y priorizados. Todo ello dentro de un marco europeo basado en la Política Común de Seguridad y Defensa, que exige tanto esfuerzos a las empresas como a los ministerios de defensa y que pretende ser un impulso a la cooperación industrial y al desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas.

ABSTRACT

The increase in the defense budget and the investments that have an impact on the modernization of the Armed Forces are a direct consequence of the new global environment and need to be properly explained to the citizens. This underpins the security and defense of our model of society against all types of aggressions must be a political priority. Reaching 2% of defense spending in relation to GDP has become a criterion accepted by NATO countries and which Spain must comply with, even though it is a reasonably arbitrary number. The future of the sector depends on the stabilization of the financial framework, the coordination between supply and demand, and the formulation of an industrial strategy with clearly defined and prioritized long-term objectives. All this within a European framework based on the Common Security and Defense Policy, which demands efforts from both companies and defense ministries, and which is intended to be a boost to industrial cooperation and the development of new technologies and systems.

Resumen ejecutivo

Vivimos en un mundo agitado. La agresión a Ucrania es la máxima expresión de esa agitación, en un panorama mundial donde surge un nuevo equilibrio de poder con nuevos actores con voluntad de desempeñar un papel global. En ese proceso de reconfiguración la supuesta supremacía de occidente está siendo contestada.

La guerra ha mostrado la escasa preparación de occidente para afrontar un conflicto mayor. Las políticas seguidas desde el final de la guerra fría para cobrar los dividendos de la paz han llegado a su límite. La realidad se ha impuesto y ha llevado a un cambio de mentalidad social y política sobre el gasto en defensa. La gran lección es que no debemos olvidar la posibilidad de que surjan guerras convencionales que parecían descartadas y, que para ganarlas hacen falta recursos, liderazgo, apoyo social y soporte industrial.

La guerra ha mostrado una respuesta solidaria de los países de la OTAN, que de alguna manera ha vuelto a sus orígenes, pero no lo ha sido así en otras partes del mundo cuya posición tiene en consideración otros aspectos geoeconómicos. La Unión Europea ha estado unida en la respuesta política, aunque con algunas excepciones. Especialmente se ha despertado una mayor conciencia que está favoreciendo el incremento de la inversión en defensa. En este sentido, el papel de la industria de defensa ha cobrado valor, puesto que la conformación de una base tecnológica industrial realmente sólida es un soporte necesario para la capacidad militar.

El papel de España en Europa es clave, como también lo es en los vectores africano y americano. Particularmente en el primero de ellos hay graves problemas de seguridad que nos atañen de manera muy directa desde hace años y que requieren de una elevada atención, como en la zona del Sahel. A ello cabe unir otros riesgos derivados de la ciberseguridad o de las «fakenews» que atentan a la seguridad y que son complejos de atajar.

La estrategia exterior española busca reforzar nuestra influencia a través de personas, ideas y propuestas que deben alcanzar también al ámbito de la Seguridad y la Defensa. La situación actual ha cambiado la percepción del valor de la Defensa.

El incremento del presupuesto de defensa y de las inversiones que repercuten sobre la modernización de las Fuerzas Armadas, son una consecuencia directa del nuevo entorno global y necesita explicarse convenientemente a los ciudadanos para darle continuidad, puesto que la seguridad y la defensa de nuestro modelo de sociedad frente a todo tipo de agresiones debe estar en la base de todas las políticas.

Desde ese punto de vista, el dilema de cañones versus mantequilla es un dilema obsoleto. Ambos deben estar representados en las prioridades políticas de los gobiernos en la cuantía adecuada a las necesidades de cada país porque la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo social y económico.

La decisión entre cañones y mantequilla conlleva costes de oportunidad y se encuentra en el centro de la toma de decisiones de los gobiernos. Dado que los recursos son siempre escasos y susceptibles de usos alternativos, la decisión de su asignación es una cuestión de preferencia política y de racionalidad económica.

Si hay algo que está mostrando la guerra de Ucrania, es que se ha incurrido en una importante pérdida de tiempo desde la firma de los acuerdos de Cardiff de 2014. Desde 2022, los países han reaccionado elevando el gasto y la inversión en defensa y se ha dado prioridad a la defensa frente a otras políticas gubernamentales.

A esta situación se une que los países europeos han delegado, en parte, su seguridad y defensa en los Estados Unidos durante las últimas décadas. Esto ha llevado a la llamada «hipótesis de la explotación» según la cual los países se han aprovechado del gasto de los Estados Unidos, detrayendo recursos de defensa hacia otras partidas presupuestarias, sin considerar el coste de oportunidad en el que podían estar incurriendo en caso de un conflicto como el de Ucrania. Los países europeos no han sabido justificar adecuadamente el gasto en defensa con relación a otros gastos.

Por otra parte, es necesario conocer y valorar qué aporta el gasto y la inversión en defensa tanto en términos económicos como sociales o internacionales. En el caso español, por cada euro que se invierte en defensa se generan entre 2,5 y algo más de 3 euros. Con relación a los aspectos sociales, el factor más importante sería la seguridad de la sociedad, ya que sin esta condición el desarrollo no es posible. En términos internacionales es necesario poseer capacidades de «*hard power*» unidas a la diplomacia y la política. La pertenencia tanto a la UE, como a la OTAN impone la necesidad de aportar recursos adecuados a la defensa colectiva de manera que España sea un socio fiable cuya voz sea escuchada y tenida en cuenta en los foros internacionales.

En España la prioridad de la política de defensa ha sido muy baja desde los años noventa. Su financiación ha tenido que recurrir a medios alternativos que, en ocasiones, han carecido de la necesaria transparencia, coherencia, y eficacia en la ejecución. Esto se observa en que la diferencia entre el presupuesto inicialmente asignado al Ministerio de Defensa y el gasto efectivamente realizado ha llegado a situarse por encima del 30%.

Una de las características más relevantes del ámbito económico de la defensa es la importancia y la necesidad de plantear políticas de largo plazo y de tener estrategias que sostengan dichas políticas. En numerosas ocasiones España no ha contado con una perspectiva estratégica que aportara continuidad y coherencia como pilares básicos de la política de defensa, en general, y de la política económica de defensa en particular.

La asignación de presupuesto a defensa debe ser el último paso de un conjunto de decisiones que deben considerarse antes de obtener una cifra. El punto de partida debe ser una estrategia que responda a la situación geopolítica y geoeconómica, a los objetivos que se plantean y a los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España. Sin esto se puede llegar a asignaciones presupuestarias poco realistas o inadecuadas. En segundo lugar, habría que decidir qué

capacidades responden de manera más adecuada a las necesidades estratégicas expuestas y evaluar las opciones posibles. Posteriormente, sería necesaria la elección de los sistemas que mejor respondan a las cuestiones planteadas y, por último, la asignación presupuestaria necesaria para ello.

En España el presupuesto de defensa con relación al PIB observa una clara pendiente negativa desde 1985. Con el horizonte de 2029 y suponiendo que se alcanza en ese momento el 2% de gasto en defensa con relación al PIB, 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.

La Directiva de Defensa Nacional 1/2020 determina que las Fuerzas Armadas españolas necesitan contar con «una capacidad operativa acorde a la evolución de las nuevas tecnologías» para lo que es necesario «fomentar y proteger una industria de defensa innovadora, capaz de integrarse en proyectos y grupos empresariales multinacionales, especialmente en el ámbito europeo». Ambos objetivos requieren una «adecuada inversión económica».

Se marcan así dos grandes objetivos para la política de defensa: la modernización de las Fuerzas Armadas con sistemas que permitan mantener la ventaja tecnológica y la potenciación de la industria de defensa como elemento esencial para soportar las capacidades operativas y, a su vez, como tractor de innovación y desarrollo tecnológico.

Esos objetivos han sido reflejados en las sucesivas Directivas de Defensa Nacional desde 1992. Capacidad operativa militar y potenciación de la base tecnológica e industrial de defensa han aparecido como los dos grandes objetivos de la política de defensa española en los últimos 30 años, sobre los que parece que hay un consenso político que es imprescindible. Como también parece haberlo en cuanto a la necesidad de proporcionar un marco financiero estable para atender a tales objetivos. Sin embargo, dicho consenso no se ha materializado en la práctica durante esas décadas, manteniéndose unos niveles de inversión en defensa muy por debajo de lo que indicaban los objetivos políticos fijados en las Directivas.

Desde el punto de vista de la política industrial el «modelo alemán» de financiación de grandes programas respondía a esa lógica. Su aplicación ha conseguido, quizás de forma desigual, la potenciación de la industria, pero en ocasiones ha condicionado el planeamiento de fuerzas. La situación experimentada entre 2008 y 2016 llevó a un colapso financiero del mecanismo por las exigencias que los pagos de los programas tenían sobre otras necesidades, notablemente las de sostenimiento.

En las condiciones actuales debería considerarse la continuidad de este modelo. La nueva situación presenta un escenario favorable para potenciar las dotaciones de las FAS y la industria en el marco de las prioridades establecidas por el planeamiento de fuerzas, siguiendo las directrices de la estrategia industrial de defensa para que las empresas puedan poner a disposición de las Fuerzas Armadas los sistemas necesarios, actúen como tractor del desarrollo tecnológico, mejoren su competitividad internacional y contribuyan a fortalecer la base industrial europea.

Durante los últimos treinta años el panorama industrial español ha cambiado significativamente. Se ha pasado de un sector con presencia pública mayoritaria a otro en el que predomina el capital privado. Por otra parte, se ha pasado de estar centrados en el cliente interno a disponer de una importante presencia exterior. A lo largo de este proceso la industria española ha dejado de ser un mero cliente de sistemas principales extranjeros a participar de forma activa en programas internacionales y tener capacidad de diseño propia. El desarrollo de toda la cadena de valor ha permitido un nivel tecnológico avanzado que ha favorecido la internacionalización del sector.

El mercado interno tiene una importancia significativa. La mayor conciencia política y una mayor receptividad social sobre la necesidad de invertir en defensa supone un cambio relevante. Las previsiones de incremento de presupuesto, si se confirman, presentan un panorama que la industria puede y debe aprovechar. Aunque sigue siendo incierto mientras esté pendiente un cambio en el modelo de financiación de nuestra defensa.

La estabilidad financiera será el factor determinante para el futuro y debe responder a planteamientos estratégicos para determinar dónde queremos que esté nuestra industria en los próximos 20 años, fundamentalmente con una atenta mirada a Europa.

Tales planteamientos trascienden a la administración y afectan al propio sector. El Estado debe jugar un papel como cliente inteligente, dinamizador de la actividad y como regulador, favoreciendo la protección de activos industriales y tecnológicos y estableciendo mecanismos de apoyo a la cooperación empresarial. La normativa es demasiado rígida, y hemos sido en ocasiones demasiado ingenuos a la hora de proteger nuestros activos. Desde el lado de la demanda interna se corre el riesgo de producir una fragmentación que, a largo plazo, podrá resultar perjudicial puesto que no favorece la materialización de políticas industriales coherentes.

En consecuencia, los factores internos que condicionarán el futuro del sector serán la estabilización del marco financiero, la coordinación entre oferta y demanda, y la formulación de una estrategia industrial con objetivos a largo plazo claramente definidos y priorizados. Seguramente no es posible fijar un criterio único en un sector heterogéneo y sea más práctico establecer estrategias parciales. Además, es preciso evaluar el efecto de las inversiones sobre las capacidades operativas y su contribución al desarrollo industrial nacional.

A nivel internacional el principal factor para el futuro de la industria española de defensa será el marco europeo donde deben consolidarse los éxitos alcanzados. Nuestra especialización permite integrar capacidades y acceder de forma coordinada a diferentes mercados. Nuestra competitividad es alta: tenemos capital humano cualificado, tecnología de vanguardia y precios razonables. En todo caso debemos definir el modelo de alianzas empresariales. En Europa se están produciendo movimientos ante los que tenemos que posicionarnos y que debemos vigilar. Algunas opiniones plantean que el debate sobre campeones nacionales puede estar superado y que el futuro lo tenemos que construir sumando nuestras capacidades específicas. Otras tendencias apuntan en sentido contrario. Cualquiera que sea el camino que se establezca es importante partir de una estrategia industrial con objetivos políticos a largo plazo.

En otro orden de cosas, el debate sobre el reparto de cargas entre los aliados no es nuevo. En 2014 los países de la OTAN fijaron como objetivo de inversión dedicar anualmente el 2% de sus respectivos PIB, en el plazo de una década, con al menos un 20% para inversiones reales. El reparto de cargas se cuantifica así en términos económicos. Sin embargo, se olvida que se contemplaba también mejorar las capacidades comunes y que los países realizaran un mayor esfuerzo en operaciones. Por tanto, junto con el esfuerzo financiero, hay que considerar la participación en operaciones y las capacidades que se aportan. No cabe duda de que España está a la cola del nivel de gasto, si se computa en porcentaje sobre PIB, algo que, por otra parte, es un criterio controvertido para buena parte de los países europeos. Sin embargo, las aportaciones españolas en capacidades y presencia operativa, mucho más difíciles de cuantificar, son muy relevantes.

Surge la cuestión de si se podría hacer un mayor esfuerzo, lo que depende de factores internos relacionados con el incremento de efectivos, la disponibilidad de recursos para sostener las capacidades disponibles, y para potenciar estas o recuperar algunas pérdidas durante los años de crisis financiera. El aumento de efectivos y la mejora de los esquemas financieros son dos de las asignaturas pendientes, mientras que la potenciación de capacidades está condicionada por razones de estabilidad financiera.

La cuestión clave es, en cualquier caso, si desde el punto de vista político se quiere hacer un mayor esfuerzo. No lo parece puesto que el límite autoimpuesto en cuanto a techo de efectivos se ha mantenido en el tiempo. Un límite que debería revisarse para hacerse acorde a los intereses de seguridad y defensa tanto puramente nacionales como de aquellos derivados de nuestros compromisos internacionales, en un marco general que será previsiblemente más exigente, y en el que la Unión Europea está adquiriendo un papel cada vez más relevante. Ello conduce a la necesidad de elevar el número de efectivos en las Fuerzas Armadas.

El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE es un proceso lento. Desde el Tratado de Lisboa, se han ido dando pasos para avanzar. El último ha sido la publicación de la Brújula Estratégica en marzo de 2022.

El conflicto de Ucrania ha impulsado iniciativas adicionales. En Versalles, se acordó promover las capacidades de defensa europeas y que los Estados desarrollarían inversiones en proyectos colaborativos, la compra conjunta de capacidades de defensa, y así se impulsaría la innovación y se reforzaría la industria europea de defensa. Se invitó a la Comisión, en colaboración con la Agencia Europea de Defensa, a que analizara los déficit de inversión de la UE. En el Consejo Europeo de mayo de 2022, se decidió examinar algunas medidas para coordinar las compras en el corto plazo así como un instrumento para reforzar las capacidades industriales de defensa europeas. Este cambio de visión ha dado lugar a nuevas iniciativas, como el reglamento para el *Refuerzo de la industria europea de defensa a través de una ley de adquisición común* (EDIRPA) con el objetivo de incentivar la adquisición de medios de forma conjunta.

A largo plazo, EDIRPA forma parte de un proyecto de mayor alcance, como el Programa de Inversiones en Defensa Europeo (EDIP) que debe servir como referencia para proyectos conjuntos y para complementar el EDF en las fases de producción de los sistemas.

La última iniciativa se ha producido en mayo de 2023 con la adopción por la Comisión del *Act in Support of Ammunition Production (ASAP)* para suministrar munición y misiles a Ucrania y ayudar a los Estados a reponer sus inventarios. Este nuevo reglamento comprende un instrumento para reforzar las capacidades de producción industrial y mejorar las cadenas de suministro.

El impacto del presupuesto europeo sobre nuestra defensa es, hoy por hoy, pequeño pero la participación en programas europeos de desarrollo de capacidades será un elemento importante en su evolución. Las iniciativas de la UE van a exigir una industria y un Ministerio más activos, capaces de colaborar con otros socios europeos.

1. Introducción

El objeto de este trabajo es analizar las razones que están llevando al incremento del presupuesto de defensa en España, los objetivos políticos que persigue y su viabilidad, teniendo en cuenta principalmente los marcos que determinan la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

El primer aspecto que considerar es evidentemente el marco geopolítico y estratégico en el que nos estamos moviendo, puesto que las necesidades que impone la realidad actual llevan a una situación en la que el bien público defensa se ha puesto en el centro del debate como consecuencia de la guerra en Ucrania, en un marco de conflictividad global. La realidad de la guerra ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de los mecanismos de defensa occidentales, principalmente europeos, y ha despertado la conciencia política y social respecto a la necesidad de la defensa que ahora cobra una mayor prioridad.

En este aspecto, no se trata de responder a un dilema tradicional entre «cañones y mantequilla». Se trata de responder a una política pública básica como es la defensa, que debe estar dotada adecuadamente como se plantea a continuación en el documento. El volumen de gasto o inversión en defensa se ha considerado tradicionalmente desde diferentes ópticas. Sea cual sea la contabilidad que se realice, lo que parece evidente es que las dotaciones deben responder a los objetivos políticos que se planteen. En España —al igual que en otros países de nuestro entorno—, el presupuesto de defensa no ha recibido suficiente prioridad o al menos esta no ha sido acorde con los objetivos planteados.

Basicamente, esos objetivos son dos: atender a las necesidades de equipamiento y modernización de las Fuerzas Armadas y fomentar el desarrollo de una base industrial y tecnológica nacional que respalde las capacidades operativas en sus distintos aspectos —personal, adiestramiento, doctrina, etc.—¹. La realidad está demostrando que las capacidades industriales son imprescindibles para respaldar la actuación militar. En ambos objetivos en España ha habido coincidencia política, que lamentablemente no se ha traducido en mecanismos que permitan ofrecer un horizonte estable a las inversiones. Esto es muy necesario tanto desde el punto de vista de política militar como para establecer objetivos de política industrial.

En ese aspecto, las políticas seguidas en España en las tres últimas décadas han propiciado el desarrollo de un sector industrial muy activo, tecnológicamente avanzado y competitivo, que sobrevivió en los años más duros de la crisis financiera gracias a su capacidad exportadora, y que ahora, cuando se abre un nuevo horizonte financiero que permite la recuperación del cliente interno, está mirando al futuro con esperanza.

1. Obviamente se incluyen tanto el sostenimiento de la fuerza, como la logística asociada a él.

Con frecuencia se ha acusado a España de ser un polizón o «*free rider*» comparado con otros países aliados. No cabe duda de que en términos cuantitativos nuestra inversión en Defensa medida en % de PIB ha estado a la cola de los países europeos. Sin embargo, la contribución española medida en términos de aportación de capacidades al esfuerzo solidario aliado ha sido muy significativa. Como lo es también nuestro papel en el ámbito del desarrollo de la política común de seguridad y defensa que está siendo impulsada por la UE.

Es en ese marco europeo donde España puede y debe jugar un papel más activo y donde, tanto desde el punto de vista industrial como operativo, se puede estar jugando nuestro futuro.

Todos estos aspectos que esbozamos se desarrollan a lo largo del presente trabajo, que finaliza con unas conclusiones y recomendaciones para que España en un marco global y con los condicionamientos externos e internos que tendremos, para que desempeñe el papel que le corresponde y, así garantizar la defensa de los derechos y libertades de nuestros ciudadanos.

2. Marco y situación geopolítica, estratégica y geoeconómica: posición de España

Desde que comenzó la segunda década del presente siglo vivimos en un mundo especialmente agitado. La agresión a Ucrania es la máxima expresión de esa agitación y nos recuerda la cruda realidad de un tipo de guerra que creíamos olvidada.

La guerra hace reaparecer el uso del instrumento militar para imponer determinadas voluntades políticas a costa de romper el ordenamiento internacional surgido tras el final de la segunda guerra mundial y especialmente de la posguerra fría.

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI la supremacía de Occidente, y de su modelo de sociedad parecía incontestable. Sin embargo, puede ser que tan solo estuviéramos viviendo un paréntesis en el que se estaba reconfigurando el orden mundial, y en donde surge un nuevo equilibrio de poder con nuevos actores que tienen voluntad de jugar un papel global tanto en términos geopolíticos como geoeconómicos.

En ese proceso de reconfiguración estamos pasando de un mundo unipolar a otro orden internacional multipolar. La supuesta supremacía occidental está en declive o, al menos, está siendo contestada.

El traslado del centro de atención geopolítico a la zona de Asia-Pacífico es una evidencia, tras el desarrollo de China como gran potencia, primero económica y posteriormente militar. La penetración del «poder blando» chino ha sido una constante en las últimas décadas y su influencia en términos geoeconómicos es más que evidente. Esa penetración se ha realizado de una forma paciente, pero constante, y se ha basado en un modelo político y económico particular que ha permitido, a través de unas ratios de crecimiento económico elevados, mantener la estabilidad interna. El cambio de foco chino hacia una visión que sigue modelos geopolíticos más tradicionales ha provocado tensiones con Estados Unidos. Se revive de alguna manera el clásico enfrentamiento entre una potencia continental, aparentemente en ascenso, y una marítima, también aparentemente en declive.

La confrontación entre grandes potencias no debe hacer perder de vista otros factores que complican la situación del mundo en el que vivimos. Los desafíos que presenta el cambio climático; los problemas demográficos, con un occidente envejecido frente al empuje demográfico de zonas menos desarrolladas; las migraciones masivas; los cambios sociales, en las propias sociedades occidentales que cuestionan desde el interior el modelo seguido hasta el momento; la expansión de la tecnología, donde cada vez hay mayor convergencia con la aparente ventaja que tenía occidente y especialmente Europa; o la lucha contra la desigualdad y la pobreza son aspectos que no deben relegarse.

La supuesta superioridad del modelo socio económico occidental está en cuestión. En el mundo actual el proceso de globalización se ha visto deteriorado y cuestionado, primero por la crisis económica, luego por la del COVID, y ahora por la guerra de Ucrania y por la confrontación de intereses en la zona de Asia-Pacífico. En ese proceso los Estados están jugando un papel más activo, pero los procesos de integración —en diferentes zonas del mundo, pero sobre todo en Europa—, pueden jugar un papel estabilizador al requerir de negociaciones entre países para alcanzar acuerdos.

España no es, ni puede ser ajena a ese contexto. Su papel en Europa es muy relevante, pero también puede y debe desempeñar un papel muy activo en otras zonas, especialmente hacia Iberoamérica y el norte de África. El continente Iberoamericano tiene multitud de desafíos, pero en la nueva situación tiene también buen número de oportunidades si las sabe aprovechar. Por otra parte, la estabilidad en el Magreb y en el Sahel es una prioridad para España, tanto por razones geopolíticas y de seguridad como por consideraciones geoeconómicas.

2.1. La agresión de Rusia a Ucrania

No parece haber dudas en que el ataque a Ucrania ordenado por Putin ha marcado un punto de inflexión en la situación mundial. Es, sin duda, una agresión que desafía el ordenamiento internacional y que ha desencadenado una guerra de carácter convencional de intensidad media-alta.

Vista con otra perspectiva la guerra de Ucrania puede ser parte de un enfrentamiento de mayor trascendencia, entre Estados Unidos —y Europa—, y Rusia, pero también desde una perspectiva geopolítica clásica, como una oportunidad para China que puede controlar Rusia y desde allí penetrar en occidente siguiendo la teoría de la «tierra-corazón» de Mac Kínder.

Si eso es así, la pérdida de influencia de Rusia habrá sido mucho más trascendente de lo que nos parece. Putin pretendía recuperar la grandeza rusa como potencia global y percibía la expansión de la OTAN como una amenaza. Como algunos expertos señalan Rusia tendría razones, pero no tiene la razón². Su fracaso va a debilitar su influencia mejorando la posición de China en el tablero mundial.

En otro orden de cosas tampoco parece haber dudas en que la agresión a Ucrania ha mostrado las debilidades occidentales para afrontar un conflicto mayor. Las políticas seguidas desde el final de la guerra fría para cobrar los dividendos de la paz han llegado a su límite. La realidad se ha impuesto y ha llevado a un cambio de mentalidad social y política sobre la utilidad del gasto en defensa, tras décadas de bajas inversiones.

En último extremo, la situación había llevado a unos esquemas de defensa que no han sido capaces de disuadir al agresor. Antes de febrero de 2022 no ha fallado tanto la capacidad de

2. Ver Lamo de Espinosa en *Panorama estratégico 2023*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, enero de 2023. Pág. 71.

prevenir el conflicto, como que la capacidad de disuasión se había perdido, tanto en capacidad material como en voluntad de afrontar la agresión. Sobre todo, Europa ha tomado conciencia de que el incremento de presupuestos de defensa que se venía pidiendo es necesario para contar con recursos suficientes para garantizar nuestra seguridad.

Por tanto, se ha acelerado el ritmo de aumento de los presupuestos de defensa ante el desafío de un conflicto, mucho más exigente desde todos los puntos de vista, que los que estábamos acostumbrados a afrontar desde el fin de la guerra fría. Además, se ha producido en un momento en el que nos estábamos recuperando de la crisis de la COVID y del impacto que esta tuvo sobre las cadenas de abastecimiento del comercio mundial. En ese sentido ha acelerado también los problemas derivados de la excesiva dependencia de materias primas básicas o de recursos críticos, sobre todo energía.

La gran lección es que no se debe olvidar la posibilidad de que surjan guerras convencionales que parecían descartadas, y que para ganarlas hace falta liderazgo, apoyo social y soporte industrial,

En relación con el último aspecto, la industria de defensa occidental estaba dimensionada para suministrar sistemas principales de alta sofisticación, que requerían largos plazos de desarrollo y para series de producción relativamente modestas en un marco donde no había urgencias de suministros. Se planteaba privilegiar la calidad sobre la cantidad a costa del incremento de costes en el desarrollo de los sistemas. En definitiva, tener poco pero más avanzado, y ahora surge la cuestión de si esto es suficiente o adecuado a la nueva situación, más aún, si aparece como posible una confrontación a mayor escala y teniendo en cuenta el nivel de resiliencia de las cadenas de suministro globales.

Por otra parte, la guerra ha mostrado una respuesta solidaria de los países de la OTAN, que de alguna manera ha vuelto a sus orígenes, pero no lo ha sido así en otras partes del mundo cuya reacción tiene en consideración otros aspectos geoeconómicos. Desde ese punto de vista el impacto económico de la guerra, que con carácter inmediato ha producido un encarecimiento y cortes en el suministro de materias primas y que se tenga que hacer la transición energética a mayor coste, puede ser determinante para el futuro.

En el nuevo contexto el papel de Estados Unidos como potencia líder mundial puede haber cobrado valor a corto plazo. Pero a la larga puede ser que el papel de China salga reforzado por el debilitamiento que el actual conflicto puede suponer para Europa, Estados Unidos y Rusia.

2.2. Una oportunidad para Europa

Europa está sufriendo de manera muy directa las consecuencias. Pero también la situación le abre una oportunidad si sabe reaccionar. La guerra ha reforzado a la Unión Europea que ha mostrado unidad en la respuesta política, aunque con algunas excepciones puntuales. Especialmente en materia de defensa se ha despertado una mayor conciencia social y política que está favoreciendo el incremento de la inversión en defensa. En general se ha tomado

conciencia de las debilidades estructurales en los sistemas de defensa occidentales y de las carencias que el desarme voluntario de occidente ha producido. Especialmente para tener una mayor capacidad de respuesta en caso necesario.

Evidentemente hay algunas sombras derivadas de la situación económica y del cuestionamiento de esa solidaridad europea por razones particulares de los intereses de los Estados. La guerra es un catalizador, pero todavía los intereses nacionales pesan mucho.

El papel de la industria de defensa ha cobrado valor para reducir la dependencia de terceros. El desarrollo industrial y la conformación de una base tecnológica industrial realmente sólida es un soporte necesario para la capacidad militar. Sin embargo, todavía la industria de defensa europea es un mosaico de las industrias nacionales, y el mercado europeo está excesivamente fragmentado, lo que ha favorecido la presencia norteamericana e israelí para responder a necesidades urgentes y ha conducido a recurrir a compras en el exterior por falta de capacidad europea. El desarrollo de esa base industrial realmente común requerirá de establecer políticas adecuadas y visión estratégica a largo plazo, tarea que la UE ya ha puesto en marcha como se verá más adelante.

2.3. El papel de España

El papel español en Europa es clave, como también lo es en los vectores africano y americano. La estrategia exterior española busca reforzar nuestra influencia a través de personas, ideas y propuestas que deben alcanzar también al ámbito de la Seguridad y la Defensa³.

La situación actual ha cambiado la percepción social y política del valor de la Defensa. Cabe destacar que, junto con la inflación, la guerra en Ucrania es la principal preocupación de los españoles, que muestran un elevado nivel de confianza en las instituciones europeas y consideran beneficiosa, en una amplia mayoría, la pertenencia a la OTAN⁴.

Al mismo tiempo los españoles valoran positivamente a sus Fuerzas Armadas, que reciben la máxima valoración en cuanto a grado de confianza que merecen diferentes instituciones, y apoyan mayoritariamente la actuación de nuestros militares en el exterior. Sin embargo, no recibe un apoyo tan mayoritario el incremento del presupuesto de defensa, quizás porque no se haya sabido explicar convenientemente la necesidad de disponer de una herramienta militar adecuadamente dotada para establecer el nivel necesario de disuasión y capacidad de respuesta autónoma, como componente esencial para reforzar las capacidades de la Unión Europea y cumplir nuestros compromisos con la OTAN⁵. El valor de contar con una base industrial y tecnológica sólida y competitiva, muy necesario para dar soporte a las Fuerzas Armadas,

3. SIMÓN, LUIS; GARCÍA, RAQUEL y MOLINA, IGNACIO (COORDS). *La influencia de España en Europa*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2023.

4. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y MARTÍNEZ, Jose Pablo. *Barómetro del Real Instituto Elcano. Resultados de febrero-marzo de 2023, 43.ª oleada*. Madrid, abril de 2023.

5. *Ibid.* págs 9 y 15.

pero también como motor de innovación y capacidad de generar actividad económica, quizás sea también otro aspecto que se debería explicar mejor.

El incremento del presupuesto de defensa y de las inversiones que repercuten sobre la modernización de las Fuerzas Armadas, son una consecuencia directa del nuevo entorno global y necesita explicarse convenientemente a los ciudadanos para darle continuidad, puesto que la seguridad y la defensa de nuestro modelo de sociedad frente a todo tipo de agresiones debe estar en la base de todas las políticas.

3. Cañones y mantequilla: las proporciones y la justificación del gasto en defensa

El dilema de cañones versus mantequilla es un concepto superado y obsoleto. Ambos deben estar representados en las prioridades políticas de los gobiernos en la cuantía adecuada a las necesidades del país. Tal y como expresaba Adam Smith en la *Riqueza de las Naciones*, «la defensa es de mayor importancia que la opulencia», en términos más actuales, la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo social y económico de cualquier país. Obviamente, los gobiernos han de atender numerosas demandas sociales —prestaciones, subvenciones, sanidad, etc.—, y la priorización de las mismas dependerá de la situación económica y política del momento, de la necesidad social, etc.

En general, se ha considerado que la decisión entre cañones y mantequilla es un juego de suma cero, teniendo en cuenta que se enmarca en el seno de un presupuesto anual. Sin embargo, no es del todo cierto ya que, tanto a través del endeudamiento vía emisión de deuda pública, como por el camino de la incursión en déficit público, se amplía el margen de maniobra de los países para financiar sus políticas. En este sentido, los efectos que generan todo tipo de políticas van más allá del propio presupuesto y producen impactos sobre otro conjunto de aspectos económicos que es necesario tener en consideración —Caputo (1975)—⁶.

Se trata de un problema de elección clásico de la economía, que conlleva costes de oportunidad y que se encuentra en el centro de la toma de decisiones de los gobiernos. Dado que los recursos son siempre escasos y susceptibles de usos alternativos, la decisión de su asignación es una cuestión tanto política, como de racionalidad económica —eficiencia—. La mayor parte de los estudios se ha centrado en la relación entre el gasto en defensa y el crecimiento económico. Sus resultados muestran una situación de indefinición clara, ya que se obtienen resultados contradictorios. Así, en un trabajo de Dunne y Uye (2009)⁷, en el que realiza una comparación de más de 100 estudios sobre el tema se llega a la conclusión de que el 43% de ellos no conduce a una relación clara entre ambos aspectos, mientras que un 37% refleja una relación negativa y un 20% positiva.

Algunos de los principales factores que afectan a la heterogeneidad en los resultados se encuentran en las muestras de países seleccionadas, en los períodos de tiempo para los cuales se hace el análisis y en las técnicas utilizadas. Algunos trabajos distinguen entre efectos directos e

6. Caputo, D. (1975) «*New perspectives on the public policy implications of defense and welfare expenditures*», en *Policy Science*, 6, pp. 423-446.

7. Dunne, J.P. and Coulomb, F. (2009) «*Peace, war and international security: Economic theories*». In *War, Peace and Security*, edited by Jacques Fontanel and Manas Chatterji. Bingley: Emerald, 13–36.

indirectos, mientras que otros no y se utilizan perspectivas teóricas que difieren en el enfoque teórico utilizado —Keynesiano, Neoclásico, etc.—.

En el caso español, no hay trabajos suficientes que aborden directamente esta cuestión. Posiblemente la perspectiva de análisis más adecuada —debido a la heterogeneidad del sector, a la falta de estadísticas adecuadas y a lo atípico del comportamiento de España en el conjunto de los países con los que normalmente se le compara—, sea sectorial o mesoeconómica, es decir, intermedia entre lo macro y lo micro, considerando las relaciones entre los agentes que intervienen en el mercado, así como los aspectos regionales o los grupos de interés.

En este sentido cabe preguntarse de qué factores depende el gasto en defensa. Tal y como exponen Fritz-Abmus y Zimmerman (1990)⁸, los factores que llevan a definir la demanda de gasto en defensa son fundamentalmente de tres tipos: económicos, políticos y militares. Esta diversidad de aspectos impone un elevado grado de dificultad a este tipo de análisis ya que, por una parte, la heterogeneidad de situaciones se multiplica, pudiendo llegar a observarse comportamientos contradictorios entre los tres aspectos mencionados dentro de un mismo país y, por otra, esas contradicciones se agudizan al analizar conjuntos de países, como sería el caso de la OTAN. En línea con los argumentos expuestos por Byers y Peel (1989)⁹, el mejor estimador de la demanda de defensa es el gasto realizado en períodos anteriores. El grado de inercia de las políticas de gasto en defensa es, por tanto, muy elevado sin posibilidades de cambios importantes en períodos reducidos de tiempo —Fonfría y Marín (2012)—¹⁰.

Sin embargo, si hay algo que está mostrando la Guerra de Ucrania, es que continuar con este tipo de políticas es poco adecuado y que se ha incurrido en una importante pérdida de tiempo desde la firma de los acuerdos de Cardiff de 2014. A raíz del conflicto, —es decir un cambio geopolítico importante—, los países han reaccionado con políticas discrecionales elevando el gasto y la inversión en defensa y dejando a un lado las tradicionales políticas «inerciales». En definitiva, se ha elevado la prioridad de la defensa frente a otras políticas.

Lamentablemente, a esta situación se une otra no menos preocupante que es la resultante de que los países europeos han delegado su seguridad y defensa en buena parte en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial. Esto ha llevado a los que se conoce como la «hipótesis de la explotación» o «*spill-in*», según la cual los países se han aprovechado del gasto de los Estados Unidos, detrayendo recursos de defensa hacia otras partidas presupuestarias —de corte social, generalmente—, sin considerar el coste de oportunidad en el que podían estar incurriendo en caso de un conflicto armado, como el de Ucrania.

8. FRITZ-ABMUS, D. y ZIMMERMANN, K. (1990) «*West German demand for defence spending*», en *The economics of defence spending: an international survey*, Hartley, K. y Sandler, T., Londres y Nueva York, Routledge, pp. 118-147.

9. BYERS, J.D. y PEEL, D.A. (1989) «*The determinants of arms expenditures of NATO nad the Warsaw Pact: some further evidence*», *Journal of Peace Research*, 26 (1), pp. 69-77.

10. FONFRÍA, A. y MARÍN, R. (2012) «*Factores Explicativos del Gasto en Defensa de los Países de la OTAN*» *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 1: 11-34.

La situación descrita se enmarca en que los países europeos no han sabido justificar el gasto en defensa con relación a otro tipo de gastos. Son varios los motivos posibles, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- La sociedad europea se ha sentido segura, sin preocuparse por los numerosos conflictos cercanos que pudiesen tener impacto sobre Europa.
- Los diversos gobiernos no han querido abrir un debate profundo sobre el tema ya que, más que aportar votos tiende a reducirlos, por lo que el desconocimiento social de la importancia de la defensa ha sido alargado en el tiempo.
- Las necesidades sociales y el desarrollo del Estado del Bienestar justificarían la exigua asignación de recursos a defensa, pero como se ha expuesto, es necesario un equilibrio entre ambas políticas, equilibrio que no se ha dado históricamente.
- La tranquilidad de tener un socio, como los EEUU que está dispuesto a actuar por la vía militar, cuando la UE se ha especializado en operaciones de paz desde hace años.

Por otra parte, es necesario conocer y valorar qué aporta el gasto y la inversión en defensa tanto en términos económicos como sociales o internacionales. Desde una perspectiva estrictamente económica hay algunos estudios que muestran, para el caso español, que por cada euro que se invierte en defensa se generan entre 2,5 y algo más de 3 euros en términos de empleo —directo, indirecto e inducido—, en general de alta cualificación, valor añadido, aportaciones de empresas suministradoras de inputs a las cadenas de suministros, recaudación impositiva derivada de ventas, impuestos de sociedades, IVA, etc., retornos por exportaciones y generación de nuevas tecnologías de aplicación dual que impulsan mercados civiles, entre otros aspectos¹¹.

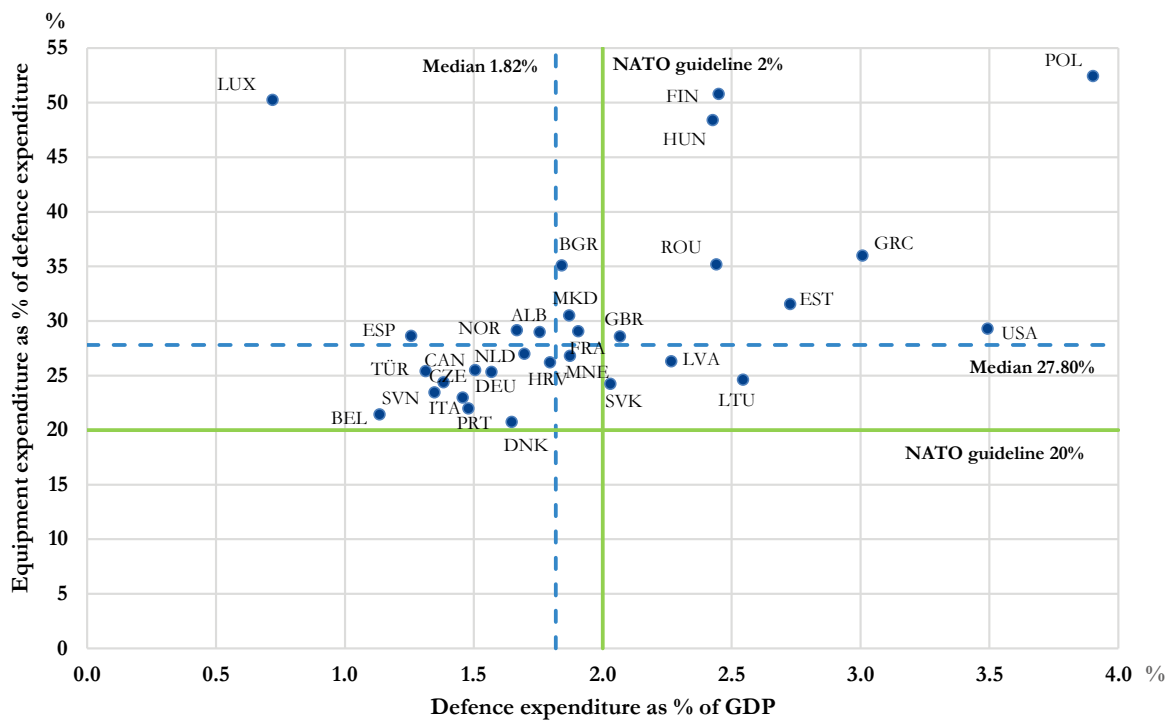
Con relación a los aspectos sociales, el primero, y más importante factor sería la seguridad de la sociedad, ya que sin esta condición —necesaria—, el desarrollo sería imposible. Además, la inestabilidad que puede provocar una reducida capacidad de disuasión afecta a las inversiones extranjeras, al comercio internacional y a la propiedad privada.

En términos internacionales, tal y como demuestra la historia, no sólo es necesario tener economías fuertes y bienes estratégicos, sino que además es necesario poseer capacidades de «*hard power*» que, unidas a la diplomacia y la política, permitan que el país se posicione en el contexto mundial o regional. La pertenencia tanto a la UE, como a la OTAN impone la necesidad de aportar recursos adecuados a la defensa colectiva y cumplir con los acuerdos internacionales que se rubrican, de manera que España sea un socio fiable que tener en consideración en negociaciones y cuya voz sea escuchada y tenida en cuenta en los foros internacionales.

11. Sobre este aspecto pueden consultarse los trabajos de: KPMG (2021 y 2022) *Impacto económico y social de la industria de defensa, seguridad, aeronáutica y espacio*. AQR-Lab (2013) «*Estudio del impacto económico, cultural y social de las actividades propias del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos*». Ministerio de Defensa.

En este sentido, a fin de contextualizar dónde se encuentra España en el ámbito internacional, El gráfico 1, expresa claramente que aún se encuentra alejada del 2% de gasto en defensa con relación al PIB, pero en una situación mejor en términos de inversiones. Adicionalmente, el gasto en defensa per cápita ha pasado de 24,8 dólares en 2014 a 27,9 en 2023, lo cual supone un incremento medio anual del 2,77%. Las mismas cifras evaluadas para el conjunto de los países de la OTAN muestran un gasto per cápita de 38,4 y 43,4 dólares para los mismos años. En este caso el crecimiento medio anual es del 1,36%, menor que el de España.

Gráfico 1.- Gasto en defensa e inversiones en los países de la OTAN



Note: Figures for 2023 are estimates.

Fuente: OTAN.

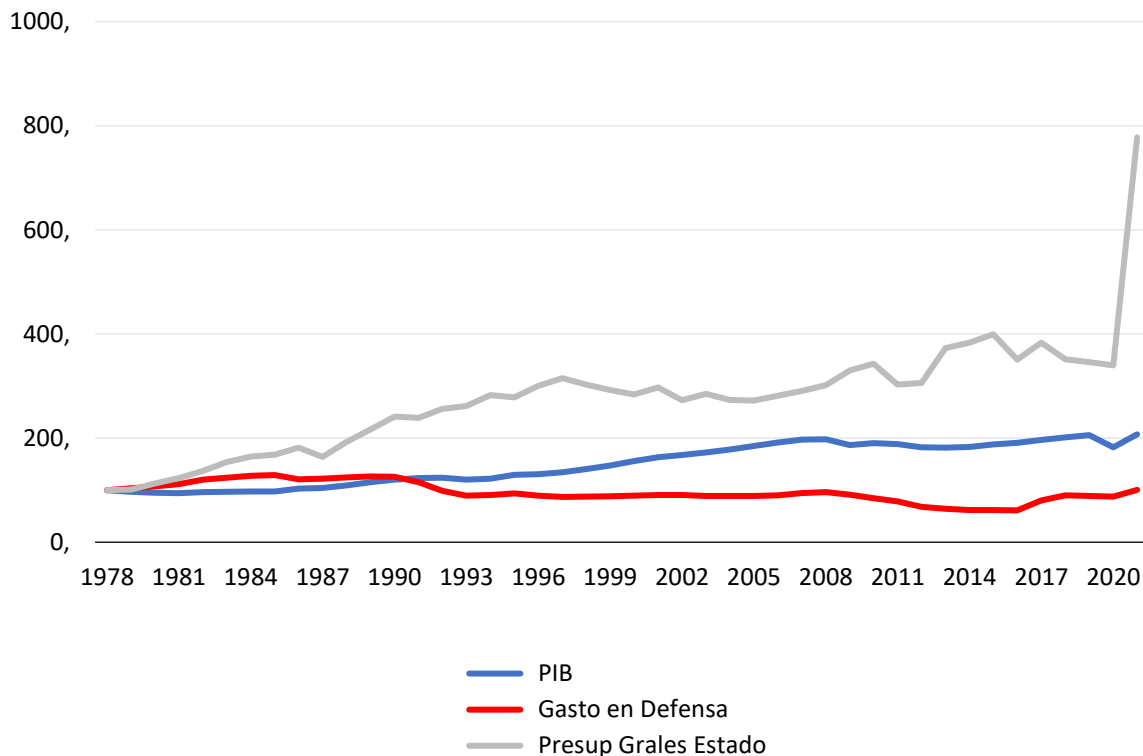
4. La medición del gasto en defensa: distintas aproximaciones

La entrada de España en la OTAN en mayo de 1982 es un factor que tuvo claros efectos presupuestarios. La falta de recursos suficientes para las Fuerzas Armadas —especialmente en materia de inversión— se corrigió con una ley que proponía unas dotaciones mínimas para inversión y mantenimiento —excluido el personal—, que podían incrementarse en función de las circunstancias. Esto también era necesario porque en aquella época la inflación rondaba el 20%, por lo que la pérdida de poder adquisitivo era muy elevada. Bien es cierto que esta ley sólo se aplicó parcialmente. En 1987 se aprobó una segunda ley —Ley 6/1987—, muy similar a la anterior, pero que introdujo dos novedades. La primera era la importancia de garantizar la estabilidad de las inversiones en I+D, debido a la compleja tecnología que se utilizaba, lo que podría beneficiar a la industria española de defensa. La segunda se centraba en consideraciones estratégicas relacionadas con la garantía de los suministros esenciales para la defensa. Por último, la Ley 9/1990, pretendió crear un marco económico-financiero para la modernización y mantenimiento de las Fuerzas Armadas e insistió en la importancia de la visión a largo plazo y en el conocimiento de las tecnologías y capacidades productivas existentes.

En el caso de la política de defensa, el orden de prioridad ha sido muy bajo desde los años noventa. Esto significa que la dotación presupuestaria ha sido escasa —véase el gráfico 2—, lo que ha obligado a recurrir a medios alternativos de financiación que, en muchas ocasiones, han carecido de la transparencia, coherencia, sencillez interpretativa y de la eficacia en la ejecución que exige el proceso presupuestario¹². De hecho, la diferencia entre el presupuesto inicialmente asignado al Ministerio de Defensa en los Presupuestos Generales del Estado y el gasto efectivamente realizado ha sido sustancial, llegando algunos años a situarse por encima del 30%. Actualmente esa diferencia es algo menor, aunque en el caso de las operaciones en el exterior y en la financiación de la I+D militar para los desarrollos de las empresas —contratistas principales—, sigue sin estar asignado al presupuesto de defensa.

12. Un ejemplo es el informe realizado por el Tribunal de Cuentas español que considera «imprescindible modificar el actual procedimiento de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz», pp. 73. Véase Tribunal de Cuentas (2012), «Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010», n.º 943.

Gráfico 2.- Evolución del PIB, Presupuestos generales del Estado y Presupuesto de Defensa. Índice 1978=100.



Fuente: Elaboración propia con datos e Muinelo (2015) y PGE, varios años.

El análisis del gasto en defensa se enfrenta, entre otros problemas, a su propia conceptualización y medición. En este sentido, Brzoska (1995)¹³ realizó una recopilación de los factores que afectan a la definición de los gastos de defensa a través de las principales estadísticas internacionales, particularmente las relativas a OTAN, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional. Les dedicó un importante esfuerzo a los aspectos relativos a la homogeneización de las estadísticas nacionales por parte de los organismos mencionados, particularmente a la consistencia intertemporal de los datos unida a los distintos deflatores utilizados y a las comparaciones internacionales, exponiendo las modificaciones que se observan en función del tipo de cambio utilizado.

Estos aspectos no se tienen en consideración a la hora de dar una cifra del gasto en defensa o de su peso en el PIB. Sin embargo, poseen un importante impacto en el resultado obtenido, lo cual genera una «guerra» de cifras que suelen ser utilizadas de forma poco ortodoxa según lo que se quiera destacar: un mayor o menor nivel de gasto o de esfuerzo económico en defensa.

13. Brzoska, M. (1995) «World military expenditures», en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, pp.45-67.

En este sentido, Fonfría¹⁴ (2013) observó las dificultades añadidas que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen tanto desde una perspectiva internacional, con las diversas definiciones existentes aportadas por distintas instituciones, como dentro del propio presupuesto español y su evolución hacia el gasto efectivamente realizado. Ambas cifras no coinciden y han llegado a mostrar diferencias superiores al 35% en algunos años¹⁵.

Un claro ejemplo puede observarse comparando dos fuentes internacionales ampliamente utilizadas como son OTAN y SIPRI con el presupuesto de defensa. Como puede verse en el cuadro 1, las diferencias son elevadas, tanto en las cifras absolutas como en las que se hacen relativas al PIB, derivado del uso de una u otra moneda, ya que depende del tipo de cambio que se utilice, así como de la evolución de los precios.

En definitiva, surgen varias cuestiones importantes. La primera de ellas es que si se considera la información en términos nominales el efecto precios eleva el volumen de gasto y los porcentajes, lo cual no indica una mejor financiación de la defensa. En segundo lugar, la capacidad de gasto e inversión se ven erosionadas debido a la inflación, por lo que para alcanzar unos niveles dados de ambas el esfuerzo ha de ser sustancialmente superior al actual. En tercer lugar, las cifras de gasto en defensa al uso que se manejan no atienden a la realidad y muestran que el horizonte del 2% se encuentra aún más alejado de lo que se planteó inicialmente, aunque en ambos casos los cálculos se realizan tanto en términos nominales como reales, no siendo así cuando se trata el presupuesto nacional. Como cuarto aspecto a mencionar, es importante considerar que el esfuerzo en defensa se ve afectado tanto por la evolución del gasto o presupuesto que se considere, como por la evolución del propio PIB, de manera que pueden darse aumentos del gasto que muestren que el esfuerzo es menor que en otros momentos del tiempo debido a que el PIB ha crecido por encima del propio gasto en defensa.

14. Fonfría, A. (2013) «Gasto de defensa en España: Una nota metodológica». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº1. Pp. 381-401.

15. En el año 2015 ese porcentaje fue del 38%. Fonfría, A. (2015) «Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados». *ARI, Real Instituto Elcano*. 65, 2015.

Cuadro 1.- Comparación del gasto en defensa de España según SIPRI, OTAN y Presupuestos

	2019	2020	2021
SIPRI			
\$ constantes (2021)	17.444,4	17.431,8	18.407,9
\$ corrientes	17.189,3	17.431,8	18.407,9
% del PIB (sobre \$ de 2021)	1,2	1,4	1,4
Euros corrientes	15.353,5	15.292,9	16.526,8
OTAN			
\$ constantes (2015)	12.009	11.835	12.930
\$ corrientes	12.630	12.828	14.849
% del PIB (sobre \$ de 2015)	0,91	1,0	1,04
Euros corrientes	11.281	11.240	12.546
PRESUPUESTO			
\$ constantes (2021)	9.681,8	9.842,9	11.128,1
\$ corrientes	10.409,7	10.517,3	11.128,1
% del PIB (sobre \$ de 2021)	0,72	0,81	0,78
Euros corrientes	8.648,3	8.617,5	9.409,1

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI, OTAN y PGE.

5. Evolución y tendencias del presupuesto de defensa en España

Una de las características más relevantes del ámbito económico de la defensa es la importancia y necesidad de plantear políticas de largo plazo y de tener estrategias que sostengan dichas políticas. Lamentablemente, en numerosas ocasiones, España no ha contado con una perspectiva estratégica que aportara una dirección clara a las políticas de Estado, algo que pasa factura a la política de defensa¹⁶. La continuidad y coherencia se muestran como pilares básicos de la política de defensa, en general, y de la política económica de defensa en particular.

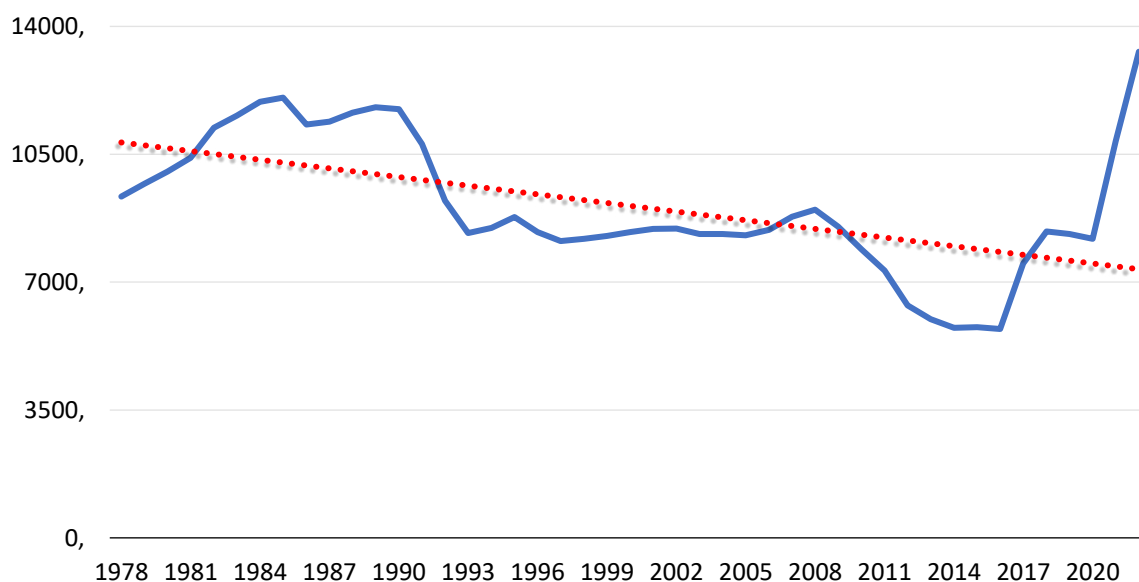
La asignación de presupuesto a defensa ha de entenderse como el último paso de un conjunto de decisiones y prioridades que deben considerarse antes de obtener una cifra de gasto o inversión. El punto de partida debe ser una estrategia que responda a la situación geopolítica y geoeconómica, a los acuerdos internacionales, a la política exterior y a los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España. Sin esta primera parte, las desviaciones posteriores pueden llevar a asignaciones presupuestarias poco realistas o inadecuadas. En segundo lugar, habría que decidir qué capacidades responden de manera más adecuada a las necesidades estratégicas expuestas y evaluar las distintas opciones posibles. Posteriormente, sería necesaria la elección de los sistemas que mejor puedan responder a las cuestiones planteadas y, por último, la asignación presupuestaria necesaria para ello.

Sin embargo, en muchos casos, los criterios anteriores no se siguen para tomar decisiones. Existen consideraciones de tipo interno y externo que modifican los criterios mencionados. Entre los factores internos cabe citar la generación de carga de trabajo para determinadas zonas geográficas especialmente dependientes de una gran empresa de defensa o en las que se encuentra parte de la cadena de suministro. Un segundo factor interno tiene que ver con la política industrial desarrollada por el propio Ministerio de Defensa, básicamente a través del sistema de adquisiciones y aplicando el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Un tercer factor —dentro de la política industrial—, deriva de la necesidad de generar capacidades y tecnologías propias para aumentar el grado de autonomía en este aspecto, lo que suele implicar un alargamiento de los plazos de desarrollo y entrega de los sistemas frente a los que podrían importarse. En cuanto a los factores externos, cabe destacar los compromisos internacionales adquiridos con algunos países como aliados. La interoperabilidad de los sistemas es un aspecto clave en este sentido, así como algunos problemas de asignación presupuestaria que derivan en la adquisición de sistemas a través de organismos internacionales

16. El pensamiento estratégico ha de ser a largo plazo y recoger las líneas maestras de ciertas políticas estatales —defensa, exteriores,...—, con cierto grado de independencia del gobierno sea. Esto no es así en el caso español.

para no perder parte del presupuesto¹⁷. Esta última situación va en contra de los criterios de la política industrial de defensa, ya que no garantiza que la empresa beneficiaria sea española. Tal y como se muestra en el gráfico 3, el presupuesto de defensa con relación al PIB observa una clara pendiente negativa desde 1985. Resulta importante incidir en que el PIB creció durante el período de manera sustancial, mientras que el gasto en defensa no lo hizo, incluso decreció¹⁸. No obstante, el propio crecimiento del denominador de dicha ratio —superior al del numerador—, indica la falta de sensibilidad del gasto en defensa tanto al ciclo económico como al político. De ello se deriva que no se aplica ninguno de los criterios básicos relativos a la relación coste-beneficio ni —al menos de manera explícita—, el coste de oportunidad.

Gráfico 3.- Presupuesto de defensa. Precios de 2015 (€)



Fuente: Elaboración propia con base en Muinelo (2015) y PGE

Con relación al presupuesto inicial, es necesario decir que es norma habitual —aunque no por ello adecuada—, que se realicen importantes incrementos a lo largo del curso presupuestario. Así, a la dotación asignada en las correspondientes leyes de presupuestos se han venido aportando —y en algunos casos detrayendo—, créditos adicionales vinculados principalmente al fondo de contingencia y al crédito que figura en el programa 464B del Ministerio de Industria relativo a la I+D militar y que se dedica, como se ha comentado, a financiar los grandes programas de obtención de defensa.

17. En numerosas ocasiones, debido a que la disponibilidad del presupuesto se da a finales de año, no hay posibilidad de realizar el gasto, por lo que se acude a organismos como la OCCAR, transfiriéndole la necesidad y el presupuesto para que realice dicho gasto. Esta situación no garantiza que se beneficie ninguna empresa española.

18. Algo similar ha ocurrido en muchos países, sobre todo desde primeros de los años 90, debido al dividendo de la paz.

En este sentido, y tal y como puede observarse en el cuadro 2, para diversos años, las variaciones han llegado a suponer hasta un tercio del presupuesto inicial. Esta situación es poco adecuada desde, al menos, dos puntos de vista. Por lo que se refiere a los créditos provenientes del Ministerio de Industria, pierde sentido que residan en él, ya que la responsabilidad de la política industrial y tecnológica del sector de la defensa es del Ministerio de Defensa, por lo tanto, dicha dotación debería estar asignada a los presupuestos de este Ministerio. Adicionalmente, se evitarían ciertos costes de transacción vinculados a las operaciones entre los ministerios afectados, mejorando la eficiencia del sistema. Con relación al Fondo de Contingencia, dado que las operaciones que se van a llevar a cabo en un año dado son conocidas y aprobadas previamente al comienzo de dicho año por el gobierno, la aproximación presupuestaria puede ser cercana al 90%, dejando un margen por si es necesario abrir o cerrar alguna nueva operación. Como se ha mencionado, el Tribunal de Cuentas considera imprescindible modificar esta práctica por lo que ello supone de falta de eficiencia en el uso de los recursos.

Otras modificaciones son de mucho menor calado y se han visto reducidas a lo largo del tiempo, como las relativas a los créditos generados por la enajenación de viviendas y terrenos de Defensa.

CUADRO 2.- Variaciones sobre el presupuesto inicial (mil. €)

Conceptos	2008	2014	2023
Presupuesto inicial	8.494,1	5.745,8	12.825,1
Operaciones en el exterior	643,4	616,8	1200*
Créditos M.º de Industria	1.367,0	343,8	1.601,2
Créditos extraordinarios PEM's	_-----_	883,6	-----
Créditos generados por el INVIED	322,4	58,0	-----
Modificaciones de crédito	-----	37,2	-----
Total	10.826,9	7.685,1	15.626,3
Incremento total sobre el presupuesto inicial (%)	27,4	33,7	21,8

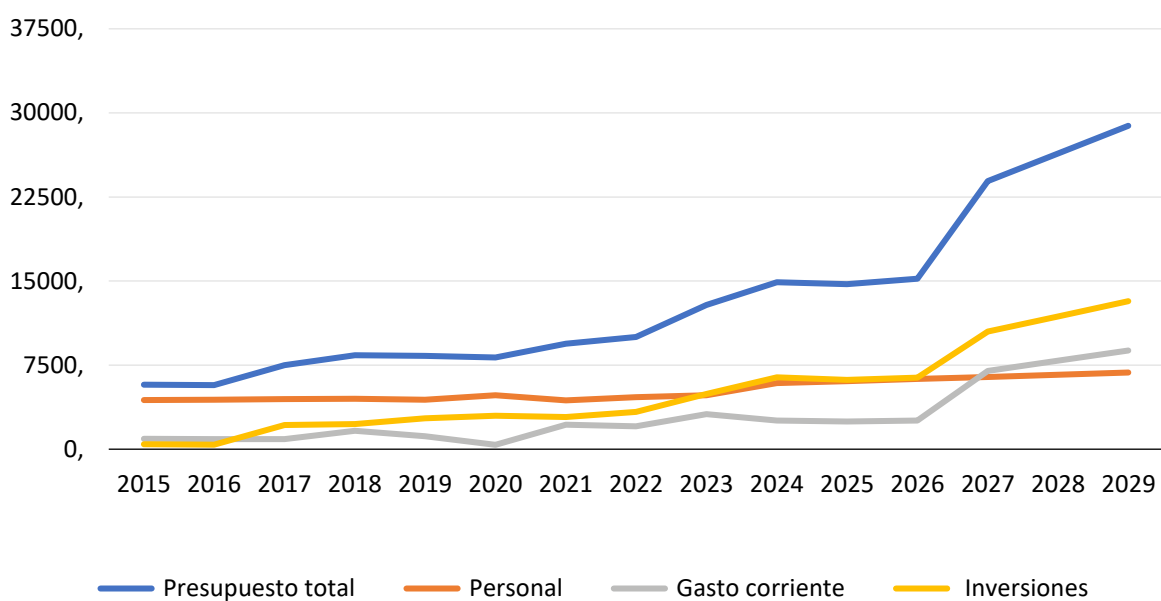
Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE. * Estimación.

Con el horizonte puesto en el año 2029 y suponiendo que se alcanza en ese momento el 2% de gasto en defensa con relación al PIB, tal y como se ha planteado desde el actual gobierno, la cuestión fundamental es cuál será la trayectoria para conseguir dicha situación final. Partiendo de los supuestos de crecimiento del PIB, los precios, las proyecciones de inversiones del propio Ministerio de Defensa y el comportamiento de cada uno de los capítulos fundamentales del presupuesto de defensa, se puede aproximar una tendencia a partir del año 2024¹⁹.

19. El detalle de los supuestos considerados para las estimaciones se puede consultar en Fonfría, A. y Calvo, C. (2023) «El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política? ARI, 42/2023. Real Instituto Elcano. Madrid.

El resultado muestra que el esfuerzo necesario para alcanzar el 2% es muy importante a partir del año 2027. Esa situación coincide con que el último año para el cual el Ministerio de Defensa ha realizado proyecciones de inversión es 2026. Son proyecciones que se consideran poco realistas con el objetivo expresado, de manera que imponen un crecimiento adicional extremadamente elevado a partir de 2027 y difícilmente asumible. Es de suponer que el Ministerio modifique las proyecciones en los próximos años para hacer menos abrupto el crecimiento o incluya créditos extraordinarios tanto en inversiones como en gastos corrientes, muchos de los cuales van asociados a ellas.

Gráfico 4.- Estimación del presupuesto de defensa hasta 2029 (mil € constantes de 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en los PGE.

6. Definición de objetivos de la política de defensa y su relación con el presupuesto

La Directiva de Defensa Nacional 1/2020, en vigor, determina que las Fuerzas Armadas españolas necesitan contar con «una capacidad operativa acorde a la evolución de las nuevas tecnologías» para lo que es necesario «fomentar y proteger una industria de defensa innovadora, capaz de integrarse en proyectos y grupos empresariales multinacionales, especialmente en el ámbito europeo». Ambos objetivos requieren una «adecuada inversión económica».

Se marcan así dos grandes objetivos para la política de defensa, como son la modernización de las Fuerzas Armadas con sistemas que permitan mantener la ventaja tecnológica y la potenciación de la industria de defensa como elemento esencial para soportar las capacidades operativas, y como elemento tractor de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Esos objetivos han sido reflejados en las sucesivas Directivas desde que en marzo de 1992 el presidente del Gobierno, Felipe González, promulgase la primera de ellas. En ese momento, ya se hablaba de la necesidad de incrementar progresivamente los recursos del Ministerio de Defensa hasta situarlos, de forma estable, en torno al 2% del PIB, con objeto de financiar la modernización de las Fuerzas Armadas y de aproximar el esfuerzo defensivo al de nuestros aliados. Se fijaba también la necesidad de «fomentar el desarrollo selectivo de la industria y la tecnología españolas de interés para la defensa» y, de establecer normativa para programar las adquisiciones y que la industria pudiera establecer procesos de I+D y fabricación.

Las Directivas 1/1996 y 1/2000, firmadas por Jose María Aznar, introdujeron algunos matices significativos. Se eliminaba la mención al 2% sobre PIB y se mencionaba la necesidad de dedicar «recursos en una cuantía suficiente» (DDN 1/96) o de «adecuar los recursos presupuestarios para la modernización del armamento, material, equipo e infraestructura de las Fuerzas Armadas, a las exigencias de la política económica del Gobierno» (DDN 1/2000).

El documento de 1996 planteaba un factor que ha sido una preocupación constante para los responsables del ministerio de Defensa al hablar de la necesidad de alcanzar «un punto de equilibrio entre inversión y sostenimiento». Se mencionaba específicamente la necesidad de elaborar una «Ley de Dotaciones Presupuestarias para la modernización de las FAS sobre bases realistas, para hacer posible la profesionalización de los efectivos de tropa y marinería, así como para adecuar el armamento, material, equipo e infraestructuras a las necesidades».

El posterior proceso de plena profesionalización de las Fuerzas Armadas se ligaba así al proceso de modernización en el equipamiento. La implantación del «modelo alemán» para la financiación de los grandes programas de armamento tenía en cuenta la necesidad de potenciar la industria nacional como factor adicional a ese binomio profesionalización-modernización.

La primera directiva de Jose Luis Rodríguez Zapatero (DDN 1/2004) era más explícita en la definición de ambos objetivos cuando hablaba de la necesidad de «mantener un nivel tecnológico elevado, que mejore la operatividad de las FAS y favorezca la competitividad de la industria de defensa». Se establecía también el objetivo de «mantener, un incremento presupuestario sostenido no inferior al experimentado entre los años 2003 y 2005, para proporcionar un escenario económico estable». La necesaria estabilidad presupuestaria se mantiene como reclamación, tanto desde el ámbito de la industria como desde las Fuerzas Armadas, y sobre él incidía también la segunda directiva de Zapatero (DDN 1/2008) al aludir a la necesidad de «mantener un esfuerzo presupuestario continuado y suficiente para proporcionar un escenario económico estable a medio y largo plazo». Esta directiva establecía la necesidad de mantener un nivel tecnológico elevado en el sector de la defensa que mejorase la operatividad y permitiera desarrollar la base industrial para atender las necesidades nacionales e integrarse en la industria europea de defensa en condiciones de competitividad.

En este repaso a las Directivas de Defensa Nacional, finalizaremos con la referencia de la DDN 1/2012 que mantenía la importancia de hacer concordar las necesidades de las Fuerzas Armadas con el impulso a la industria nacional del sector que se consideraba como «suministrador idóneo».

Capacidad operativa militar y potenciación de la base tecnológica e industrial de defensa han aparecido como los dos grandes objetivos de la política de defensa española en los últimos 30 años, sobre los que parece que hay un consenso político que es imprescindible. Como también parece haberlo en cuanto a la necesidad de proporcionar un marco financiero estable para atender a tales objetivos. Sin embargo, dicho consenso no se ha materializado de forma sustancial durante esas décadas, manteniéndose unos niveles de inversión en defensa muy por debajo de lo que necesitaban los objetivos fijados en las distintas Directivas de Defensa Nacional²⁰.

Desde el punto de vista de política industrial el «modelo alemán» de financiación de grandes programas respondía a esa lógica, además de a la necesidad de implicar a otros Ministerios, fundamentalmente a Industria, para su cumplimiento, puesto que la Defensa se ha considerado como una verdadera política de Estado que trasciende a los recursos que pueda dedicar en exclusiva el Ministerio de Defensa. Una línea que, por otra parte, está claramente reflejada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 en dónde, además, se alude repetidamente a la necesidad de fortalecer la base industrial nacional y a la estabilidad financiera.

La aplicación del modelo ha conseguido, quizás de forma desigual, la potenciación de la industria, pero en ocasiones ha condicionado el planeamiento de fuerzas a corto, medio y largo plazos. La situación experimentada entre 2008 y 2016 llevó a un colapso financiero del mecanismo por las exigencias que los pagos derivados de los programas afectados tenían sobre otras ne-

20. Son varios los factores que inciden en esta situación. Entre ellos cabría destacar, la percepción social, la falta de cultura de defensa o la falta de voluntad política.

cesidades, notablemente las relacionadas con el sostenimiento, rompiendo así el equilibrio del que se hablaba en 1996.

En las condiciones actuales, cuando se ha producido un notable incremento de las partidas presupuestarias del Ministerio de Defensa con la finalidad de alcanzar el 2% sobre PIB en 2029, debería considerarse la continuidad de este modelo, aun manteniendo la necesaria coordinación entre objetivos de política militar y política industrial. La nueva situación que se dibuja —con un previsible incremento de la inversión— en caso de cumplirse, presenta un escenario favorable para potenciar a la industria en el marco de las prioridades establecidas por el planeamiento de fuerzas, siguiendo las directrices que establece la nueva estrategia industrial de defensa²¹ y que se puede resumir en cuatro objetivos específicos:

- Maximizar la creación de valor.
- Ofrecer certidumbre al sector industrial de defensa.
- Definir una agenda estratégica.
- Establecer un diálogo permanente con la industria.

Todo ello con la visión de fortalecer la industria de defensa para que pueda poner a disposición de las Fuerzas Armadas los sistemas necesarios, actúe como tractor del desarrollo de tecnología y potenciador de la capacidad industrial del conjunto de la industria española, mejorando su competitividad en el ámbito internacional y contribuyendo al fortalecimiento de la base industrial europea.

21. Resolución 300/09365/23, de 25 de mayo, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se aprueban las directrices generales de la Estrategia Industrial de Defensa 2023.

7. Impacto del presupuesto en la política industrial de defensa española

Durante los últimos treinta años el panorama de la industria española ha cambiado significativamente. Se ha pasado de un sector con presencia pública mayoritaria a otro en el que predomina el capital privado²². El camino seguido ha pasado por diferentes fases, comenzando por un proceso marcado por las compensaciones industriales asociadas a los grandes programas, al que siguió el establecimiento de mecanismos de cooperación industrial en programas en cooperación internacional, hasta llegar ahora a soluciones propias, o en colaboración paritaria con socios europeos, con avanzado nivel tecnológico a precios competitivos. Por otra parte, se ha pasado de estar centrados en el cliente interno a disponer de una importante presencia en el mercado internacional²³.

En este proceso podemos destacar varios hitos significativos. A comienzos de la década de 1980 se estableció una política de compensaciones industriales en torno al programa FACA de adquisición de los aviones F18. Esta política afectó al tejido industrial, especialmente del sector aeronáutico a lo largo de toda la cadena de suministro, y permitió la modernización del sector y la adquisición de nuevas capacidades, que permitió alcanzar en 1986 un segundo hito importante con la participación en el programa Eurofighter. En otros sectores se actuó a través de la fusión de empresas en el ámbito de la electrónica, mediante el establecimiento de alianzas con tecnólogos y socios internacionales como la realizada en el ámbito naval con el arranque del programa F100 o en el terrestre con el programa de vehículos de combate ASCOD.

A finales de la década de 1990 con la excepción del sector naval, los principales activos industriales están integrados o colaboran en empresas internacionales. Este proceso de integración, que se produjo de forma significativa en los sectores terrestre y aeronáutico, acompañaba al proceso de plena profesionalización de los Ejércitos. En este tercer hito se inician los programas especiales de armamento con el mecanismo de prefinanciación a cargo del Ministerio de Industria, y se favorece la entrada de la industria española en programas internacionales como los del avión de transporte A400M o el helicóptero de ataque Tigre. La capacidad adquirida por la industria española, permite iniciar en ese momento programas propios como el del submarino S80. A lo largo del proceso la industria española ha dejado de ser un mero cliente de sistemas principales extranjeros y ha pasado a participar de forma activa en programas internacionales con capacidades de diseño y producción propias. El desarrollo paralelo de los contratistas principales y de toda la cadena de valor ha permitido un nivel tecnológico avanzado que ha favorecido la internacionalización del sector.

22. En el año 2021 el 85,2% del accionariado de la industria española de defensa era privado y de origen nacional —DGAM (2022) «*La industria de defensa en España. Informe 2021*». Ministerio de Defensa de España—.

23. El 80% de los ingresos del mercado de defensa de las empresas procede de las exportaciones. —DGAM (2022)—.

En términos de actividad, entre 1983 y 1996, las empresas del sector empleaban a un total de algo más de 45 mil personas de las que algo menos de la tercera parte se dedicaban exclusivamente a defensa. En ese periodo la presencia internacional era limitada y pesaba mucho el cliente interno al que se destinaba más de dos tercios del total de la facturación. Sin embargo, se produce un cambio significativo puesto que se pone el foco en los sectores aeroespacial y electrónico pasando a segundo plano otros más tradicionales.

La transformación industrial realizada a través del sistema de prefinanciación por el Ministerio de Industria lleva a un importante incremento de la actividad. Entre 1997 y 2004 la facturación del sector se multiplicó por tres. El cliente interno siguió teniendo preponderancia, siendo responsable de dos tercios de la facturación. El proceso de reconversión llevó a la integración de CASA en Airbus, a la transformación del sector naval y a la integración de la empresa de referencia del sector terrestre, Santa Bárbara, en una multinacional norteamericana.

A partir de 2004 se plantea la estrategia de crecimiento del sector para adecuarlo fundamentalmente a las iniciativas que imponía el marco europeo para racionalizar la demanda con la creación de la EDA y para mejorar la gestión de programas internacionales con la constitución de la OCCAR en 1996.

En 2008 la DGAM, registraba más de 400 empresas con actividad en defensa que generaban casi 30.000 empleos directos y facturaban alrededor de 7.000 M€. En ese momento ya se había producido un importante incremento de las exportaciones suponiendo algo más del 50% de la facturación. El sector estaba predominantemente caracterizado por PYMEs. A partir de ese momento los efectos de la crisis financiera se hacen notar. En 2012 el sector presenta 6.000 empleos directos menos que en 2008, y la facturación pasa a unos 5.000 M€. El desplome del mercado interno afecta de forma evidente al conjunto de las empresas de defensa españolas que realizan un importante esfuerzo en los mercados internacionales a los que, en ese periodo, deben casi el 75 % de su facturación total.

La actividad internacional compensa el desplome del mercado interno y se produce por el dinamismo de las empresas que, gracias a las políticas establecidas desde comienzos de los 80, dispone de tecnologías y productos competitivos. El 75% de las exportaciones se concentran en el sector aeronáutico de la mano de los programas internacionales promovidos por el Ministerio de Defensa. Por su parte el sector naval exporta el 50% de su producción, y el terrestre se ve muy afectado por la caída de los presupuestos nacionales, como igualmente ocurre en muchas PYMEs sobre todo en las que centran su actividad en actividades de sostenimiento y apoyo logístico.

Sin embargo, la crisis demuestra que España cuenta con una base industrial de defensa sólida. Un informe de 2015 realizado por CCOO y UGT muestra el impacto que tiene la actividad del sector, e indica que cada euro invertido en industria de defensa genera 2,6 de retorno para la economía nacional y que la actividad exportadora ha multiplicado por 3 por cada euro invertido²⁴.

24. *Informe sobre la situación y perspectivas en el sector de la defensa y la seguridad*. Madrid, febrero de 2015.

El informe de DGAM de 2013 apuntó ya cierta recuperación. El número de empresas inscritas se mantiene en 580, con 384 declarando ventas en defensa que aumentan ligeramente hasta los 5.234 M€ de las cuales el 80% son exportaciones. Sin embargo, las ventas nacionales continúan descendiendo hasta niveles de 1998. En ese año se aprecia una menor dependencia de las «grandes» cuya facturación «desciende» hasta el 83% del total de las ventas. La actividad exportadora, concentrada en los sectores aeronáutico y naval, se ha extendido también a los sectores electrónico y terrestre que ese año exportan el 45% de su producción.

En 2014, en un entorno económico desfavorable se adopta una medida controvertida. El acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de julio de 2014 atribuye al Ministerio de Defensa —en colaboración con los de Hacienda, Economía e Industria—, la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de defensa y liderar la acción del gobierno en relación con los procesos de reestructuración y consolidación a nivel nacional e internacional. Esta medida llega en un momento en el que la diferencia en ventas entre el mercado interno y el exterior llega a ser de casi 3.800 M€. El Ministerio de Defensa debe fortalecer el sector cuando su presupuesto consolidado es el más bajo desde 2004²⁵. Dos años después la situación es todavía más complicada y en 2016 el ministerio de Defensa cuenta con un presupuesto consolidado de algo más de 7.000 M€, similar al de 2003.

A partir de 2016 se inicia un cambio de tendencia con el inicio de recuperación de la actividad interna que se consolida a partir de 2022 con una tendencia esperanzadora anunciada en los presupuestos de 2023 que, si se consolida, permite establecer un escenario inversor optimista en el horizonte de 2029.

Actualmente el sector de defensa español está conformado casi 600 empresas de las que 400 tienen actividad directa en defensa. El 98% tienen capital privado (86% nacional) y tres cuartas partes son PYMEs. La recuperación del mercado interno ha equilibrado el reparto de facturación de un sector cuya balanza comercial sigue siendo positiva.

En términos de empleo el sector genera unos 22.000 empleos directos concentrados fundamentalmente en Madrid, Andalucía, País Vasco, Galicia y Murcia. Según los últimos datos de TEDAE el volumen total de facturación de las empresas asociadas superó los 11.500 M€, casi un 1% del PIB nacional y alrededor del 6% del industrial. Su evolución ha sido creciente durante la última década²⁶. Puesto que no se trata de un sector homogéneo se analizarán someramente los diferentes subsectores que lo conforman.

El sector de sistemas terrestres aporta un 6% del total de ventas de defensa y el 8,5% del empleo directo. Su facturación al Ministerio de Defensa ha sido decreciente desde 2011, siendo uno de los más afectados por la disminución de créditos en España, aunque el balance se ha

25. Perez Muinelos, F., Jimenez Bastida, J.L. y Martín Casares, G. *Análisis de los presupuestos de defensa y seguridad de España*. IDS, mayo 2017.

26. Informe KPMG. *Impacto Económico y Social de la Industria de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio*. Octubre 2022.

compensado por las cifras de ventas en el exterior y está en proceso de recuperación como consecuencia de la guerra en Ucrania. El futuro del sector se encuentra unido a la evolución del programa 8x8 y por los nuevos programas iniciados en 2023 como el VAC o el SILAM. Su futuro estará condicionado por la evolución del mercado europeo debido a los movimientos de competencia vs. cooperación que se están dando en el conjunto de la industria europea de defensa.

El sector naval es estratégico para España. En él la presencia pública es mayoritaria. En conjunto aporta el 14% del total de ventas de defensa y el 19% del empleo. Tiene una trascendencia muy significativa para el desarrollo regional en Andalucía, Galicia y Murcia. En los últimos años ha recibido un impulso importante como consecuencia de inversiones del Ministerio de Defensa español, que la industria ha sabido aprovechar con una importante presencia exterior. Su futuro estará condicionado, a nivel nacional, por la evolución de los programas S80 y F110 y, en el ámbito internacional, por las tendencias de integración a nivel europeo donde la industria española se está posicionando en programas como el EPC (*European Patrol Corvette*) o el 4E (*Essential Elements of European Escorts*).

En el ámbito espacial se ha consolidado un modelo de colaboración específico de provisión de servicios para comunicaciones y observación. En este sector el desarrollo ha sido favorecido por estrategias a largo plazo planteadas con una visión claramente interministerial. Supone un 4,5% de las ventas del sector y un 1% del empleo. Una cifra de importancia cualitativa por la actividad que desarrolla y por la alta cualificación del empleo que genera. Además, aporta un valor importante desde el punto de vista de la autonomía estratégica nacional. El futuro del sector pasa por consolidar el modelo de colaboración con el Ministerio de Defensa y por mantener o mejorar, la posición alcanzada a nivel europeo e internacional.

El sector aeronáutico ha sido uno de los motores de transformación del sector en el que la dualidad es un factor importante. Su volumen de facturación se reparte casi al 50% entre el sector civil y el de defensa. Aporta casi el 5% del PIB industrial con más de 40.000 empleos directos de los que un 9% estarían dedicados a actividades de defensa. En los últimos dos años ha recibido un impulso considerable (acuerdos Gobierno-Airbus) y principalmente por la participación española en el programa NGWS/FCAS.

El sector de armamento y misiles sufrió una fuerte caída durante los años de la crisis financiera. Actualmente la demanda tanto interna como internacional está produciendo un impulso importante. En el caso de los misiles las políticas más recientes están intentando resolver la deficiencia de no disponer de un referente industrial nacional y seguimos dependiendo de soluciones externas —posiblemente europeas—. La estabilidad de la demanda interna será un factor esencial para el futuro de este sector que debería llevar a la formulación de estrategias específicas para su desarrollo.

El sector más transversal es sin duda el electrónico que abarca sensores y sistemas de información y comunicaciones, que supone casi el 16% de las ventas totales de la industria de defensa de la industria en el año 2021. Presenta unas cifras equilibradas en cuanto a exportaciones/

mercado interior y su tendencia es de crecimiento. Por último, debemos citar el llamado sector auxiliar, que incluye a buen número de PYMEs cuya actividad es esencial para las actividades de apoyo logístico y que en el pasado se ha visto condicionado por las disponibilidades de presupuesto para sostenimiento.

7.1. El valor de las exportaciones

Durante los años de la crisis financiera se produjo una mayor actividad exterior de las empresas. El valor de las exportaciones se habría duplicado en la última década. La mayor parte de ellas se concentra en el sector aeronáutico y en menor medida en el naval.

Los principales clientes han sido los grandes consorcios internacionales y por países fundamentalmente Reino Unido, Australia y Alemania. Es significativo mencionar el caso de Estados Unidos donde las exportaciones de material de defensa español se sitúan en una media del 5% del total, un volumen relativamente bajo sobre todo si se considera el aumento de las adquisiciones directas a la industria norteamericana. También es significativo citar el caso de Israel, con una importancia creciente en los programas nacionales, pero en donde la industria española tiene una presencia testimonial. Las exportaciones a Oriente Medio han llegado a superar el 15% del total y se trata de un mercado tradicionalmente importante, aunque condicionado por factores políticos.

Del análisis realizado podemos resumir la actual caracterización del sector de defensa español de la siguiente manera:

- La presencia de capital privado nacional es mayoritaria y el sector público ha perdido su peso tradicional.
- El peso español en las grandes decisiones de los consorcios internacionales en los que participamos es limitado.
- Es un sector generador de empleo estable y de calidad. En los últimos años el empleo directo se ha estabilizado en el entorno de los 20 a 22.000 empleados.
- Está concentrado en algunas zonas geográficas como Madrid y Andalucía (80%). Galicia, Murcia y País Vasco aportan el 10% de la actividad. El resto está distribuido fundamentalmente en Castilla-La Mancha, Asturias y Valencia.
- Su aportación al PIB industrial es del orden del 6%.
- El mercado nacional se ha recuperado y los grandes programas internacionales promovidos por el Ministerio de Defensa son necesarios para impulsar la actividad.
- Las exportaciones han crecido, pero están condicionadas por el sector aeroespacial y por la presencia en Oriente Medio. En este último caso, debido a condiciones políticas y sociales.

7.2. Futuro

A nivel global el principal factor que condicionará el futuro de la industria española de defensa será el europeo. Desde el punto de vista empresarial el camino de una mayor integración en grandes corporaciones (sectores terrestre y naval) se acompaña por la búsqueda de la colaboración sin que necesariamente esto tenga que traducirse en la creación de grandes compañías. El incentivo a la cooperación es relevante, y puede convertir las supuestas debilidades por el tamaño del sector español, en oportunidades.

El mercado interno tiene una importancia significativa. La mayor conciencia política sobre la necesidad de invertir en defensa supone un cambio relevante. Esto se refleja en las previsiones de incremento de presupuesto que si se confirman presentan un panorama inversor que la industria puede y debe aprovechar. Aunque por otra parte sigue siendo incierto mientras esté pendiente un cambio en el modelo de financiación de nuestra defensa, que podría solucionarse con un pacto de Estado²⁷. Esta conciencia política está también acompañada por una mayor receptividad social sobre el valor de la defensa que ha provocado la guerra en Ucrania y sobre la que debe incidirse puesto que la capacidad militar e industrial no se improvisa y requiere esfuerzos continuados.

La estabilidad en el marco financiero actual será el factor determinante para el futuro de la industria y para que esta pueda aprovechar buena parte del esfuerzo inversor de los últimos dos años²⁸. Esta estabilidad debe responder a planteamientos estratégicos para determinar dónde queremos que esté nuestra industria en los próximos 20 años, lo cual incide de manera clara en las políticas a desarrollar, fundamentalmente con una atenta mirada al entorno europeo.

Tales planteamientos trascienden al ámbito de la administración y afectan al propio sector donde aparecen nuevos actores que tienen criterios propios. El Estado debe jugar un papel fundamentalmente como cliente inteligente y como dinamizador de la actividad. En su función de regulador el Estado puede actuar estableciendo normativa ágil y flexible, favoreciendo la protección de activos industriales y tecnológicos y estableciendo mecanismos de apoyo a la cooperación empresarial. La normativa es demasiado rígida, y hemos sido en ocasiones demasiado cautelosos a la hora de proteger nuestros activos.

La intervención pública a través de inversiones en programas, nacionales o en cooperación, ha permitido incentivar el mercado interno lo que es muy necesario para poder acudir al exterior. El cambio de modelo de adquisiciones que apunta a una descentralización de la gestión puede producir una fragmentación de la demanda interna que a largo plazo sería perjudicial puesto que no favorece establecer políticas industriales coherentes.

En consecuencia, los factores fundamentales que condicionarán el futuro del sector serán la estabilización del marco financiero, la coordinación del mercado interior (oferta y demanda) y la formulación de una estrategia industrial con objetivos a largo plazo.

27. Ver Calvo, C. y Fonfría, A. *Hacia una ley de la financiación de la defensa en España*. Real Instituto Elcano. ARI 57/2017.

28. Aunque el marco financiero no es el único factor relevante, se considera el más importante.

Seguramente no es posible fijar un criterio único en un sector heterogéneo y sea más práctico establecer estrategias parciales para los subsectores que lo conforman. Así nuevamente la administración juega un importante papel actuando como elemento para racionalizar la demanda, estableciendo un mapa de las capacidades actuales, y fijando cuales considera estratégicas²⁹. Al mismo tiempo es preciso evaluar de forma constante el efecto de las inversiones realizadas tanto sobre las capacidades operativas como sobre la contribución al desarrollo industrial nacional. Las iniciativas lanzadas en el último año permiten ser moderadamente optimistas en términos presupuestarios, aunque se está generando un problema a las empresas derivado de la falta de personal cualificado.

Por otra parte, deben consolidarse los éxitos alcanzados, especialmente en el marco de la cooperación europea. Hay diferencias en los caminos. Nuestra especialización en nichos de excelencia permite integrar capacidades y nuestras capacidades complementarias favorecen la coordinación para acceder a diferentes mercados. La competitividad española es alta: tenemos personas capacitadas, tecnología de vanguardia y ofrecemos precios razonables³⁰.

Finalmente es preciso definir el modelo de alianzas empresariales³¹. En Europa se están produciendo movimientos ante los que tenemos que posicionarnos y que debemos vigilar. Algunas opiniones plantean que el debate sobre campeones nacionales puede estar superado y que hacia el futuro el campeón lo tenemos que construir sumando nuestras capacidades específicas. La masa crítica no necesariamente se alcanza creando grandes empresas. Hay otras fórmulas que pueden ser eficaces, buscando el liderazgo de quien disponga de mayor capacidad caso a caso integrando a otros para eliminar el riesgo de ser pequeños. Otras tendencias más recientes apuntan sin embargo en sentido contrario. Cualquiera que sea el camino que se establezca para el futuro, este debería partir de una estrategia industrial para el sector de defensa que fije objetivos políticos con visión a largo plazo.

29. Es evidente que, en un contexto cambiante, las estrategias han de revisarse y ser flexibles.

30. España participa en 28 de los 60 proyectos, liderando 4 de ellos.

31. En términos de alianzas empresariales, caben fundamentalmente dos opciones. La primera es dejar que el mercado se organice y, la segunda, realizar políticas orientadas en ese sentido.

8. Situación comparativa de España en el entorno UE/OTAN: posicionamiento español en términos de las 3C'S (*Cash, Contributions and Capabilities*)

El debate sobre el reparto de cargas entre los aliados de la Alianza Atlántica no es nuevo. Su origen se remonta a los años de la Guerra Fría, pero cobra mayor relieve a partir de la última década del siglo XX en relación con los llamados dividendos de la paz.

En la cumbre de Gales de 2014 los países miembros de la Alianza Atlántica fijaron como objetivo de inversión en defensa dedicar anualmente el 2% de sus respectivos PIB, a alcanzar en el plazo de una década y dedicando al menos un 20% del total a inversiones reales. El compromiso en relación con el reparto de cargas se cuantifica así en términos económicos. Desde entonces la cifra se ha repetido como un mantra tanto en foros atlánticos como europeos. Así en las cumbres de Madrid de 2022, en la que se aprobó el nuevo concepto estratégico de la Alianza, como previamente en la cumbre de Versalles en el marco de la Unión Europea, se había repetido ese objetivo.

Sin embargo, se olvida que el compromiso alcanzado en Gales, y denominado «*Defence Investment Pledge*», contemplaba también mejorar las capacidades comunes y que los países europeos realizasen un mayor esfuerzo en su contribución a operaciones. Son tres pilares, por tanto, los que deben analizarse a la hora de valorar la aportación que cada país hace a la defensa común. Junto con el esfuerzo financiero (*cash*), hay que considerar su participación en operaciones (*contributions*) y las capacidades operativas que se aportan (*capabilities*). Estos tres pilares se han agrupado en el acrónimo 3Cs.

El volumen financiero que cada país dedica a defensa es uno de los requerimientos en torno al cual se entiende el reparto de la carga. Sin embargo, el desarrollo de capacidades y su aportación al esfuerzo solidario aliado es igualmente importante, como lo es el nivel de participación en despliegues y operaciones exteriores.

No cabe duda que España está a la cola del nivel de inversiones, sobre todo si se computan en porcentaje sobre PIB, algo que por otra parte es un criterio controvertido para buena parte de los países europeos. En este sentido, conviene recordar que el cálculo de aportación en términos económicos no considera otras aportaciones, como pudiera ser las realizadas al fondo europeo de apoyo a la paz al que España contribuye con 282 M€ sobre un total de 7979 M€. En cualquier caso, es un dato objetivo y cuantificable la baja posición de España en inversiones en Defensa medidas sobre PIB. Sin embargo, las aportaciones españolas en capacidades y presencia operativa, mucho más difíciles de cuantificar, son muy relevantes.

La actividad en el exterior de nuestras Fuerzas Armadas se enmarca en tres grandes líneas, reflejadas en la Directiva de Defensa Nacional y traducidas en el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas:

- Disuasión y Defensa, orientada a posibles amenazas contra nuestra seguridad individual y colectiva.
- Proyección de Estabilidad, para afrontar riesgos transversales tanto de forma bilateral, como en los marcos Unión Europea, OTAN y Naciones Unidas.
- Contribución a la acción del Estado en aquellas situaciones en las que se requiera la colaboración de las Fuerzas Armadas con otras administraciones.

En relación con esta última línea, poco significativa desde el punto de vista aliado, pero muy relevante por consideraciones internas, conviene recordar como ejemplo que durante la operación Balmis realizada entre el 15 de marzo y el 20 de junio de 2020, las Fuerzas Armadas realizaron 20.000 intervenciones de diferente tipo en 2.300 poblaciones, en apoyo a las autoridades del Estado para hacer frente al coronavirus y llegaron a desplegar simultáneamente más de 5.000 militares en territorio nacional, mientras mantenían el cumplimiento de sus misiones permanentes y su esfuerzo en el exterior³².

Desde el punto de vista que nos ocupa en este trabajo son las líneas de disuasión y defensa y de proyección de estabilidad las que más interés pueden representar para el debate sobre aportación de capacidades y contribución operativa, y que muestran el nivel de compromiso y solidaridad con nuestros aliados.

La actuación exterior de las Fuerzas Armadas españolas está regulada en el Título III de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. Conviene recordar también que la necesidad de regular por Ley esta participación, fue una de las razones primordiales, quizás la principal, de la promulgación de esa nueva Ley y de la derogación de la anterior Ley Orgánica 6/80, modificada por la 1/84. España llevaba en ese momento casi dos décadas participando en operaciones exteriores en el marco de las organizaciones internacionales a las que pertenece y era preciso una regulación legal más acorde con la nueva realidad.

Desde entonces el compromiso operativo se aprueba por acuerdo de Consejo de Ministros a final de cada año, en el que se fijan los niveles de fuerzas y las operaciones en las que se va a participar en el año siguiente. El último acuerdo, de fecha 20 de diciembre de 2022, proroga los niveles de aportación que se habían autorizado el año anterior. Es significativo subrayar que el acuerdo incide en que el compromiso de España está determinado fundamentalmente por los principios del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y por el contenido de la Brújula Estratégica de la Unión Europea. Es voluntad política responder a la solidaridad aliada, tanto como a intereses específicos, y así se recuerda que, en función de la evolución de la situación en Ucrania, España estará en condiciones de realizar un esfuerzo superior al

32. <https://www.defensa.gob.es/comun/slider/2020/07/150720-balmis-red.html>, consultada el 16 de junio de 2023.

inicialmente previsto. Así se hizo ya en 2022 cuando el contingente desplegado en Letonia se duplicó y se aportaron nuevas capacidades solicitadas por la OTAN.

En términos cuantitativos el acuerdo de diciembre de 2022 destaca que España en 2023 dará continuidad en el mando de las misiones UNIFIL en Líbano, EUTM Mali y asumirá el mando de la misión OTAN en Irak. Las Fuerzas Armadas españolas asumen el mando de misiones en el marco de las tres organizaciones internacionales en las que actúa.

En cumplimiento del mandato del gobierno, en 2022 participaron en misiones exteriores un total de 11.000 efectivos de las Fuerzas Armadas españolas, lo que representa casi un 10% del total de los efectivos en servicio. Un valor por encima del promedio de los países de la OTAN que está en un 7%. El número máximo de efectivos desplegados simultáneamente está fijado por el gobierno en 3.000. En el cuadro anexo pueden verse los datos más significativos de nuestra contribución.

De esos datos destacaremos como ejemplos que somos los mayores contribuyentes a la misión de la OTAN en Irak, donde un Teniente General español ha asumido en mayo de 2023 el mando de la misión aliada. En la operación Atalanta aportamos un buque de mando como cuartel general del Almirante portugués jefe de la operación. En el marco ONU somos el tercer país europeo en contribución de efectivos.

Además de estas contribuciones, España mantiene capacidades para atender a situaciones específicas como fue la evacuación de Kabul, o como ha ocurrido recientemente en Sudán, donde unidades españolas han evacuado a residentes españoles y europeos, y donde un buque de la Armada ha realizado una operación similar respondiendo a una petición de la Unión Europea.

En términos nacionales, el coste de participación en misiones exteriores ronda los 1.100 M€ anuales, alrededor de 100.000 € anuales por soldado desplegado. Una cifra que supondría una contribución de algo menos de 25 € por español y año, que no parece excesiva, por la contribución que supone la presencia militar en el exterior para la «marca España» y para la seguridad de nuestros ciudadanos y que quizás habría que rentabilizar aprovechando mejor las oportunidades que abre la presencia española para la reconstrucción de zonas de conflicto.

Surge entonces la cuestión de si, en términos militares, se podría hacer un mayor esfuerzo. Una cuestión que depende básicamente de factores internos relacionados con el incremento de efectivos, estancado desde hace algunas décadas, de la disponibilidad de recursos para sostener las capacidades disponibles, y para potenciar estas o recuperar algunas pérdidas durante los años de crisis financiera, en los que las Fuerzas Armadas se financiaron básicamente con cargo a los créditos del fondo de contingencia. El aumento de efectivos y la mejora de los esquemas financieros son así dos de las asignaturas pendientes, mientras que la recuperación y potenciación de capacidades están condicionadas por razones de estabilidad financiera.

La cuestión clave es, en cualquier caso, si desde el punto de vista político se quiere hacer un mayor esfuerzo. No lo parece, puesto que el límite autoimpuesto en cuanto a techo de efectivos se ha mantenido en el tiempo. Un límite que debería revisarse para hacerse acorde a los intereses de seguridad y defensa tanto puramente nacionales como de aquellos derivados de nuestros compromisos internacionales, en un marco general que será previsiblemente más exigente.

**PARTICIPACIÓN FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN MISIONES EN EL EXTERIOR
AÑO 2022**

AMBITO	MISIÓN	ZONA	OBJETO	CAPACIDADES	EFFECTIVOS DESPLEGADOS	
OTAN	Presencia Avanzada Reforzada	Letonia	Refuerzo del flanco Este de la Alianza	U,s mecanizadas y acorazadas Artilería de Campaña Unidad de Defensa Antiaérea Ingenieros Apoyo Logístico	1.300	
	Policía aérea reforzada	Bulgaria	Plan Permanente de Defensa Aérea	Cazas F18	792	
		Lituania				
		Estonia				
		Rumanía				
	Apoyo a Turquía		Turquía	Protección frontera Siria	Batería antimisil	382
	Sea Guardian	Mediterráneo		Disuasión y lucha contra terrorismo	Aviones patrulla marítima	265
					Submarinos	
					Patrulleros	
					Fragatas	
					Buques aprovisionamiento	
	Agrupaciones navales permanentes	Zona de interés Euroatlántica		Capacidad de respuesta	Escoltas	1.140
Cazaminas						
Buque logístico						
Operación de apoyo a Irak		Irak	Asesoramiento y formación	Mando de agrupación Mando misión internacional	928	

PARTICIPACIÓN FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN MISIONES EN EL EXTERIOR AÑO 2022						
AMBITO	MISIÓN	ZONA	OBJETO	CAPACIDADES	EFFECTIVOS DESPLEGADOS	
UE	EUFOR ALTHEA	Bosnia	Apoyo a gobierno local	Personal especializado		
	EUNAVFOR ATALANTA	Índico	Lucha contra piratería	Mando de operación internacional. Buques Escolta	1.355	
		Yibuti	Destacamento aéreo Orión	Aviones de patrulla marítima		
	Presencia marítima coordinada	Golfo de Guinea	Vigilancia marítima	Patrulleros	341	
	EUTM CENTROAFRICA	Rep. Centroafricana	Apoyo a gobierno local	Personal especializado	32	
	EUTM MALI	Mali	Apoyo, asesoramiento y adiestramiento	Mando de la misión	1.350	
				Unidades de maniobra		
	Destacamento Marfil	Senegal	Apoyo a Mali	Aviones de transporte	385	
	EUTM MOZAMBIQUE	Mozambique	Apoyo, asesoramiento y adiestramiento	Personal especializado	6	
	EUTM SOMALIA	Somalia	Apoyo a gobierno local	Personal especializado	21	
ONU	UNIFIL	Líbano	Control cese hostilidades Apoyo a Gobierno local	Mando de misión internacional		
				Mando y Cuartel General		
				Unidades de maniobra		
				Apoyo Logístico		
				Ingenieros		
				Transmisiones		
				Cooperación civilo-militar		
				Infraestructura		
				Personal especializado		
				Verificación proceso de paz	Colombia	Verificación acuerdos

FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa.

9. La política de la UE en defensa: implicaciones sobre el presupuesto y las capacidades militares e industriales españolas

9.1. La reciente evolución de la política de defensa de la UE

El desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es un proceso lento, lleno de parsimonia, que ha ido tomando cuerpo con avances, en algunos casos pequeños y en otros más significativos. Formalmente recogida en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, como continuación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) acordada en el Tratado de Maastricht en 1993, ha ido creando instrumentos adicionales para avanzar en la Europa de la defensa.

Entre sus avances recientes más importante podemos citar la creación del Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS en inglés) en 2010 y la Estrategia Global de la UE aprobada en 2016. Esta última ha supuesto un importante paso adelante sobre la primera Estrategia Europea de Seguridad, elaborada por Javier Solana en 2009, al haber sido ampliado su alcance contando con el consenso de los Estados Miembro en esta materia. Otro paso fundamental fue la puesta en marcha, en 2016, del *European Defence Action Plan* (EDAP) por el presidente de la Comisión Europea Jean Claude Juncker por el que, por primera vez, la Unión Europea destinaba fondos para mejorar las capacidades de su base tecnológica e industrial (EDTIB en inglés). Otro paso importante fue la firma en 2017 de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en inglés) un mecanismo ya contemplado en el Tratado de Lisboa que no se había materializado hasta ese momento. Esta Cooperación establece compromisos más vinculantes para los Estados Miembro, con el fin de alcanzar el nivel de ambición establecido en la citada Estrategia Global, alguno de los cuales establece obligaciones presupuestarias que es necesario atender.

Para armonizar las contribuciones nacionales a la PCSD de forma que se produzca una cierta especialización entre los Estados Miembro, y no se caiga en adquisiciones que sean excesivamente redundantes, la Agencia Europea de Defensa (EDA en inglés) desarrolla Planes de Desarrollo de Capacidades (CDP en inglés), que constituyen una referencia esencial para la PESCO y los proyectos europeos de investigación en esta materia. Estos planes, establecidos tentativamente en 2008 y consolidados en 2018, se actualizan regularmente dentro de la denominada Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en inglés). El último paso ha sido la publicación de La Brújula Estratégica, en marzo de 2022, que proporciona una mayor concreción en la dotación de capacidades que precisa la Unión Europea y en los planes destinados a su obtención y que es otra referencia clave para los planes nacionales de desarrollo de capacidades militares. Actualmente, el número total de proyectos que los Estados Miembro

han puesto en marcha, dentro de la PESCO es de 68, de los cuales España participa en 26³³. Se trata de un número posiblemente muy alto, cuyo sostenimiento puede ser especialmente difícil cuando estos programas entren en su fase de desarrollo y producción, ya que van a requerir considerables fondos que habrá que considerar en el presupuesto de defensa. Su encaje, si el aumento del gasto en defensa previsto del 2% no llega a materializarse, puede ser complicado para España al tratarse de compromisos con otros Estados Miembro, de los que podría ser difícil zafarse. En este sentido, los compromisos de España en la PESCO pueden aumentar la rigidez presupuestaria.

9.2. Cambios e iniciativas más relevantes con impacto presupuestario para 2021-2027

Las iniciativas más importantes de la Unión Europea que van a tener un impacto presupuestario, de acuerdo con el marco presupuestario plurianual, se describen brevemente a continuación.

La primera es el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés). Creado en 2017 con dos programas de prueba de limitada duración y presupuesto, denominados Acción Preparatoria en Investigación de Defensa (PADR en inglés) y Programa Europeo de Desarrollo Industrial en Defensa (EDIDP), dotados con 90 y 500 M€ respectivamente, tiene como fin apoyar el desarrollo de capacidades militares y de defensa europeas. Su base legal se encuentra en los artículos 173, 182, 183 y 188 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). El Fondo está dotado con un presupuesto para el periodo de 2021-2027 de 7.953 M€³⁴.

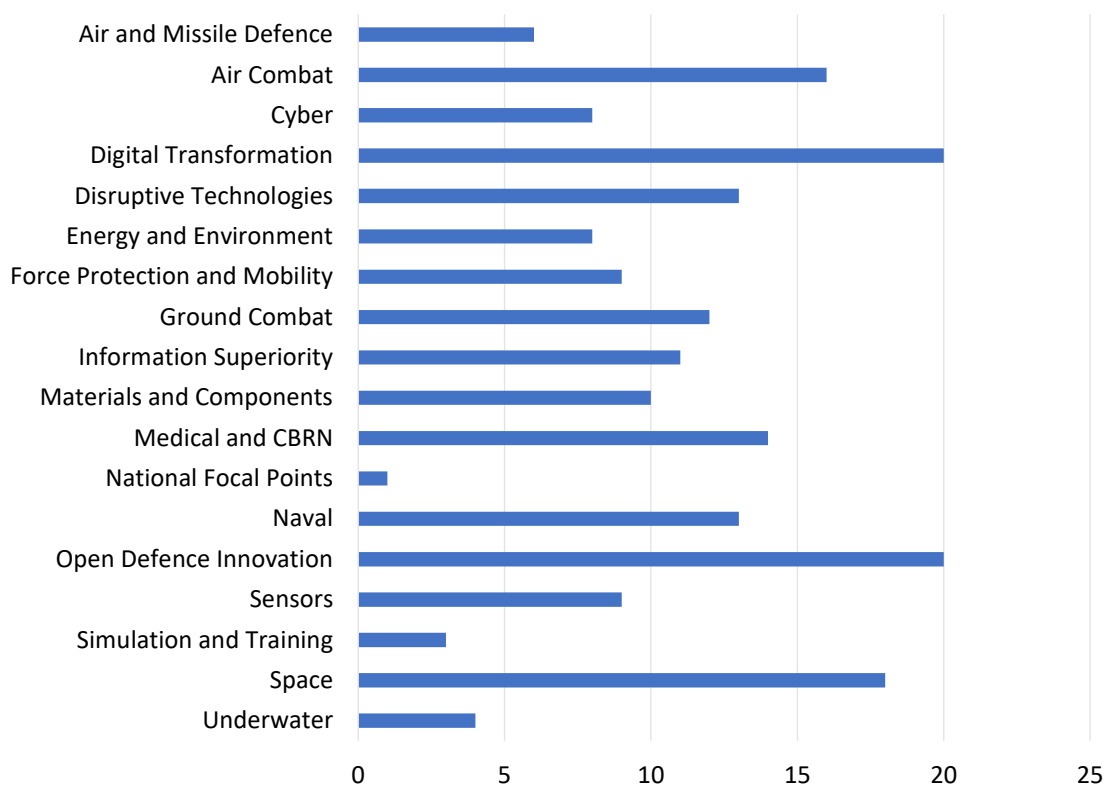
Esta cantidad se distribuye en dos pilares: 2.651 M€ se dedicarán a investigación colaborativa entre los Estados Miembro, cuya financiación corre totalmente a cargo de la UE, mientras que 5.302 M€ se dedicarán a cofinanciar proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades. Para estos últimos, la UE financia una parte de los proyectos de desarrollo de capacidades, hasta un 20%, teniendo que cofinanciar el resto de los Estados Miembro, aunque, en la práctica, se admiten porcentajes superiores. Este presupuesto se distribuye anualmente de forma, más o menos, homogénea, lo que equivale a un gasto total anual de unos 1.136 M€ (1.200 M€ para 2023). Sin embargo, la cantidad económica de la que se benefician los Estados Miembro varía en función del éxito que hayan tenido sus propuestas en las licitaciones que anualmente realiza Fondo. Su gestión la lleva la Dirección General de la Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS en inglés) que fue creada en 2020. El Fondo premia, con una mayor financiación (10%), a los proyectos relacionados con la PESCO, así como los proyectos en los que participan las pequeñas y medianas empresas (15%), en un intento de apoyar a estas empresas que suelen tener más dificultades para acceder a estas ayudas. En este contexto se ha creado el denominado Esquema de Innovación en Defensa (EUDIS en inglés) que pretende fomentar la participación

33. Ver <https://www.pesco.europa.eu/about/>.

34. Su funcionamiento se rige por la *Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092*. En la revisión del Programa Plurianual a medio plazo, la Comisión ha propuesto aumentar la cifra a 9.500 M€.

de *start-ups* y otros actores no tradicionales en el ecosistema industrial de defensa europeo. En la siguiente figura se puede observar la participación española.

Gráfico 5. Proyectos en los que participan empresas y organismos españoles en el Fondo Europeo de Defensa en los años 2021 y 2022 por áreas



Fuente: elaboración propia.

El segundo en el Fondo para la Paz o *European Peace Facility* (EPF) que se estableció por decisión del Consejo (CFSP) 2021/509 del 22 de marzo de 2021. Este instrumento, que sucede al mecanismo anterior denominado *Athena* y a la *African Peace Facility*, tiene como fin financiar una parte de las operaciones que realice la UE en el exterior dentro de sus actividades de proyección de seguridad global. Se trata de un mecanismo de financiación fuera de presupuesto por lo que los Estados Miembro deben abonar directamente su contribución basada en el presupuesto estimado anual. Su valor máximo es de 7.979 M€ para el periodo de 2021-2027 con límites anuales de 399 M€ en 2021 hasta 1.434 M€ para 2027³⁵. Está compuesto de dos pilares: uno para operaciones militares y otro para medidas de asistencia.

Este Fondo está habilitado para proporcionar equipo militar para incrementar la capacidad de seguridad y defensa de sus socios. En estos dos últimos años ha sido utilizado principalmente

35. Con la guerra de Ucrania este presupuesto se ha elevado hasta los 12.000 M€.

para abastecer a Ucrania de armamento para defenderse del ataque de la Federación rusa (3.600 M€ en equipamiento y 2.000 M€ en munición).

Por último, hay que señalar que el presupuesto de la UE destina importantes cantidades a la investigación y desarrollo dentro de su programa marco Horizonte Europa, el cual dispone de 95.500 M€ para el periodo 2021-2027. Muchos de los proyectos que se financian en este programa de investigación tienen también aplicación en el campo militar como puede ser por ejemplo la Inteligencia Artificial o la supercomputación. Sin embargo, es difícil determinar su impacto real sobre la modernización de los equipos y sistemas de las fuerzas armadas debido a la dificultad de trazar cómo se insertan sus desarrollos exitosos en la cadena de valor de estos equipos y sistemas.

9.3. Iniciativas tras el conflicto de Ucrania

El conflicto de Ucrania, caracterizado por su alta intensidad y su carácter territorial, ha impulsado iniciativas adicionales dentro de la PCSD. En efecto, en la cumbre informal del 11 de marzo de 2022, en Versalles, los Jefes de Estado o de Gobierno se comprometieron a promover las capacidades de defensa europeas a la luz del nuevo contexto geopolítico, marcado por una creciente inestabilidad, competición estratégica y crecientes amenazas a la seguridad, incluyendo la agresión rusa a Ucrania, haciendo más clara esta última amenaza, que es crítico afrontar sin demora las limitaciones actuales en defensa. La declaración de esta cumbre afirmaba con firmeza que los Estados Miembro aumentarían sustancialmente el gasto en defensa, desarrollarían inversiones colaborativas en proyectos conjuntos y la compra conjunta de capacidades de defensa, impulsarían la innovación y reforzarían y desarrollarían la industria europea de defensa, sin olvidar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs).

En esta cumbre se invitó a la Comisión, en colaboración de la Agencia Europea de Defensa, a que analizara los déficit de inversión de la UE, lo que se plasmó el 18 de mayo en una *Comunicación conjunta al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones sobre el análisis de los déficit de inversión en materia de defensa y el camino a seguir*³⁶. Dicho análisis mostraba sucintamente las limitaciones europeas fruto de sus bajas inversiones, muy por debajo del valor del 2% acordado en las cumbres de la OTAN, y que han sido consecuencia de una menor percepción de las amenazas ante la ausencia de conflictos en el continente. En la reunión del Consejo Europeo del 30 y 31 de mayo de 2022, los Jefes de Estado o de Gobierno invitaron al Consejo a que examinará, como una cuestión de urgencia, medidas para coordinar las necesidades de compra en el corto plazo para soportar compras conjuntas que permitieran reabastecer sus arsenales, teniendo en cuenta el apoyo proporcionado a Ucrania en medios, así como un instrumento para reforzar las capacidades industriales de defensa europeas a través de compras conjuntas voluntarias. Este cambio de visión ha dado lugar a nuevas iniciativas que se comentan a continuación.

36. COM (2022) 24 final.

La petición del Consejo de atender las necesidades más urgentes y críticas de productos de defensa dio lugar a que la Comisión propusiera el 19 de julio un reglamento para establecer el *Refuerzo de la industria europea de defensa a través de una ley de adquisición común* (EDIRPA en inglés)³⁷ para el periodo 2022-2024, cuya aproximación principal fue adoptada por el Consejo el 1 de diciembre. Su objetivo es dar soporte a las prioridades de los Estados Miembros en el corto plazo, incentivándolos a adquirir medios de defensa y reponer sus inventarios de forma conjunta, dada la considerable merma que han sufrido como resultado del conflicto entre Rusia y Ucrania. La Comisión ha propuesto dedicar para este periodo un presupuesto de 500 M€³⁸, una cantidad que algunos autores consideran magra o simbólica, aunque suele ser habitual en los proyectos piloto que acomete la UE.

Esta iniciativa trata de incentivar a los Estados Miembro, dentro de un espíritu de solidaridad, a comprar estos medios de forma común, y facilitarles su acceso de manera urgente. Con ello, se pretende evitar la competencia entre los Estados Miembro por los mismos productos que haga que algunos de ellos queden desabastecidos y facilitar así, los ahorros al permitir una demanda conjunta mayor y obtener, así, economías de escala tanto en la producción como en la explotación y mantenimiento de estos equipos y sistemas. Como efectos derivados se mejorará la interoperabilidad y que la EDTIB se ajuste mejor y aumente sus capacidades actuales, hoy en día adaptadas a tiempos de paz, para suministrar estos productos dado el nuevo marco de seguridad producido por el citado conflicto. Este instrumento complementa, la anteriormente citada *European Peace Facility* que ha permitido dar pasos firmes para financiar la decisión de los Estados Miembro de suministrar equipos de defensa a Ucrania, lo que ha reducido los inventarios europeos de estos medios y la necesidad de reponerlos, algo que a la Comisión le gustaría se hiciera mediante compras conjuntas.

El instrumento financiará las adquisiciones de los consorcios compuestos, al menos, por tres Estados Miembros. Las acciones que se pueden elegir incluyen nuevos proyectos de adquisiciones en defensa o la extensión de aquellos lanzados desde el comienzo de la guerra de Ucrania para los productos de defensa más urgentes y críticos. Los procedimientos de compra deben tener en cuenta la participación de la industria europea. En otras palabras, para ser elegible, los medios que precisan las capacidades militares deben diseñarse y producirse en Europa de forma que se evite dependencias futuras. Esto se va a lograr exigiendo que el 70% del coste de los componentes del equipo o sistema tenga origen europeo. Además, se aplican otras condiciones sobre contratistas y subcontratistas, como que: deben estar establecidas en la UE, no estar sujetos a control por parte de terceros países y usar activos industriales ubicados en la UE, aunque se abre la puerta a la participación de naciones OTAN o democráticas a las que se considera más fiables.

La contribución financiera (subvención) de la UE tendrá en cuenta el carácter colaborativo de la adquisición común más una cantidad adecuada para crear el efecto incentivador necesario

37. COM (2022) 349 final.

38. Su redacción final ha elevado esta cifra a 1.000 M€.

para inducir la cooperación. Es decir, se trata de una cofinanciación en la que la subvención no garantiza necesariamente el coste de adquisición. Se trata de que esta subvención cree incentivos suficientes para preferir hacerlo conjuntamente frente a una producción nacional o una compra fuera de la UE. Su ejecución se llevará a cabo a través de un Programa de Trabajo elaborado por la Comisión. Este Programa establecerá la cuantía financiera mínima de las acciones de adquisición conjunta y determinará el importe indicativo de la ayuda financiera, así como los incentivos para la adquisición de mayor valor. Sin embargo, el reglamento no detalla la cuantía de estas posibles ayudas o la forma de calcularlas, lo que ha sido objeto de diversas críticas.

Se ha considerado que este instrumento debe estar alineado con las acciones que lleva a cabo el Grupo de Trabajo (*Task Force*) para la Adquisición Conjunta de Equipos de Defensa establecido por la Comisión y el Alto Representante / Presidente de la Agencia Europea de Defensa. Este Grupo de Trabajo deberá facilitar la coordinación de las necesidades de compra a corto plazo y se relacionará con los Estados Miembros y los fabricantes de Defensa europeos para examinar la mejor forma de soportar las compras destinadas a recuperar los niveles de inventarios previos al conflicto. Entre sus futuras tareas está tomar contacto con la industria y evaluar posibles diferencias entre oferta y demanda para establecer las áreas en las que se precise aumentar la producción europea en estos medios.

A largo plazo, EDIRPA forma parte de un proyecto piloto para un proyecto similar, pero de mayor alcance, denominado Programa de Inversiones en Defensa Europeo (EDIP en inglés). Se considera que este programa debe servir como referencia para proyectos conjuntos de desarrollo y compra de gran interés común para la seguridad de los Estados Miembro y la EU. Este Programa es especialmente útil para aquellos proyectos que ningún Estado Miembro puede desarrollar o adquirir individualmente y es especialmente adecuado para complementar el Fondo Europeo de Defensa conforme los resultados de estos proyectos de desarrollo permitan iniciar la fase de producción de los sistemas y equipos. Su efecto más relevante sería la consolidación de la EDTIB, lo que, sin duda, mejorará su capacidad de competir internacionalmente. Se prevé que este Programa se discuta en la sesión plenaria del Parlamento Europeo que tendrá lugar los días 25 y 26 de octubre de 2023 con la probable intención de que entre en vigor en 2024, probablemente con unas cifras económicas muy superiores al EDIRPA. Sin embargo, hay pocas noticias sobre su estado de maduración y aprobación.

La obligatoriedad de ser una compra conjunta, el hecho de que esté coordinado por el Grupo de Trabajo, y la subvención económica disponible serán un importante incentivo para promover la cooperación y colaboración industrial de los Estados Miembro, lo que se espera reduzca la actual fragmentación de este mercado³⁹ y la obtención de las citadas economías de escala; una de las debilidades más importantes de este sector económico, pues como señala la Agencia Europea de Defensa en 2021 solo un 18% de las inversiones en adquisición de sistemas se

39. Esto se debe, como ya se ha señalado, al artículo 346 del Tratado que permite a los Estados Miembro adquirir sus medios de defensa al margen del Mercado Único.

realizó por los europeos de forma conjunta, cifra muy lejana del objetivo del 35% acordado por los Estados Miembros participantes de dicha Agencia.

Al igual que el Fondo Europeo de Defensa, el encaje legal de esta iniciativa ha sido complicado, ya que el Artículo 41 (2) del Tratado de la Unión prohíbe el uso del presupuesto común para fines militares, por lo que la base legal del EDIRPA hay que buscarla en el artículo 173 del TFUE cuyo fin es mejorar la competitividad y eficiencia de la industria europea.

En las conclusiones de la cumbre del 15 de diciembre de 2022, el Consejo Europeo solicita al Parlamento y al Consejo que adopten el EDIRPA velozmente y urge a la Comisión y a la EDA para que intensifiquen sus esfuerzos en identificar, facilitar y coordinar las compras conjuntas y le piden a la Comisión que presente con rapidez una propuesta para el EDIP.

La presidencia sueca del Consejo durante el primer semestre de 2023 ha incluido, entre sus prioridades, avanzar en esta materia. El informe sobre la modificación del Reglamento ha sido aprobado por el Comité conjunto en abril de 2023 y se ha dado el mandato de pasar a la fase de negociación interinstitucional, el cual fue aprobado en sesión plenaria del 10 de mayo.

La última iniciativa se ha producido el 3 de mayo de 2023 con la adopción de la Comisión del *Act in Support of Ammunition Production (ASAP)* para responder al plan acordado por el Consejo el 20 de marzo para suministrar munición y misiles a Ucrania y ayudar a los Estados Miembro a reponer sus inventarios. Este nuevo reglamento comprende: un instrumento para apoyar el refuerzo de las capacidades de producción industrial de productos relevante de defensa; un mecanismo para mapear, monitorizar y anticiparse mejor a la existencia de cuellos de botella en las cadenas de suministro, y la introducción de un marco regulatorio temporal para tratar la escasez de suministro de munición. La Comisión propone asignar un presupuesto de 500 M€ mediante la redistribución de los instrumentos actuales en particular el Fondo Europeo de Defensa y el futuro EDIRPA. Se espera que esta norma financie acciones que contribuyan a:

- Optimizar, expandir, modernizar, mejorar o reconvertir capacidades de producción existentes.
- Establecer nuevas capacidades productivas.
- Establecer partenariados transfronterizos para asegurar el acceso o reservar inventarios de componentes estratégicos o materias primas.
- Construir y hacer disponibles capacidades de fabricación en reserva.
- Probar o reacondicionar procesos con vistas a hacer usables municiones y misiles.
- Mejorar las habilidades y capacidades de la fuerza laboral.

Como se puede ver iniciativa ofrece un campo de financiación mayor que el EDIRPA. Su reglamento ha sido finalmente aprobado en el mes de julio de 2023, pues era urgente apoyar esta producción. Este instrumento estará activo hasta mitad de 2025. La idea subyacente es acelerar algunas actividades debido a necesidades perentorias que está marcando el conflicto de Ucrania.

9.4. Impacto del presupuesto europeo de defensa

El impacto del presupuesto europeo sobre nuestra defensa es, hoy por hoy, pequeño. En efecto, las cifras no son muy elevadas, y de ellas España podrá recuperar, para financiar sus actividades de modernización y adquisiciones, una cantidad que será proporcional a los proyectos en los que participe que resulten ganadores. Tomando los datos del presupuesto de la UE y de la contribución española en 2021, una participación paritaria supondría un porcentaje de 10,09% lo que significa un total adicional de 802 M€ a lo largo de estos 7 años del Fondo Europeo de Defensa y unos 101 M€ en los dos años de duración del EDIRPA y unos 50,5 del ASAP. Estas cifras suponen un cierto alivio en algunas áreas donde las cantidades presupuestarias no son elevadas, como por ejemplo las actividades dedicadas al I+D, al desarrollo de algunos sistemas de armas o la adquisición de munición. Esto es posible en la medida que nuestras necesidades en esta materia sean coincidentes con las europeas, algo ciertamente factible dado que nuestras necesidades son similares y España tiene capacidad de influencia para acordar estas áreas de investigación, desarrollo de capacidades o producción de medios con los otros Estados Miembro. De esta forma se complementan los fondos nacionales para cubrir estas necesidades y se puede destinar nuestro presupuesto nacional a otras actividades más perentorias.

No obstante, hay que señalar que la participación en algunos programas europeos de desarrollo de capacidades tendrá un impacto sobre este presupuesto, pues algunos de ellos exigen cofinanciación, lo que supone una aportación nacional importante. Esto supondrá que España podría tener que aportar hasta 2.140 M€ a los proyectos de desarrollo de prototipos durante este periodo si mantiene una participación paritaria. Además, los compromisos de desarrollos conjuntos con otros Estados Miembros supondrán una mayor rigidez presupuestaria al quedar bloqueadas cantidades durante un gran número de años en estos programas. Además, la fase de producción de estos sistemas desarrollados contará solo con las aportaciones nacionales de los Estados Miembro.

Lo que sí que hay que resaltar es que, aunque nacionalmente la cifra que podemos obtener no es muy significativa, sí que supone a nivel europeo inversiones importantes que van a beneficiar a todos sus Estados Miembros. En este sentido, las inversiones de la UE en esta materia van a tener un impacto favorable importante sobre nuestra industria, aunque la mayor competencia por apropiarse de estas ayudas va a exigir una industria y un Ministerio más activos, capaces de buscar acuerdo y de colaborar con otros socios europeos. Esto va a obligar a que nuestra administración de defensa y nuestra industria se transforme y se adapte al nuevo contexto, pues no va a encontrar una financiación de un volumen tan elevado nacionalmente, lo que, a medio plazo, si no evoluciona debidamente, podría afectar a su competitividad.

Pero, igualmente, este presupuesto europeo va a tener un impacto importante sobre las capacidades que van a obtener las fuerzas armadas, dado que los productos de los programas conjuntos europeos van a mejorar la calidad, y posiblemente los plazos de entrega o el coste unitario de estos medios, debido a las economías de escala que se van a materializar en estos

desarrollos. En este sentido, la colaboración industrial europea va a favorecer una industria europea internacionalmente más avanzada y competitiva. Sin embargo, hay que hacer notar que las cantidades invertidas en investigación y desarrollo en defensa, incluso agrupando los fondos nacionales y europeos, muestran una gran diferencia con lo que invierten los EE.UU.

Por último, es necesario señalar que el Fondo de Apoyo a la Paz (EPF) tiene un impacto directo en nuestro presupuesto al ser pagado directamente por España a la UE de acuerdo con el presupuesto dedicado a este instrumento cada año.

10. Conclusiones y recomendaciones

La guerra de Ucrania es la expresión más directa de la agitación del contexto estratégico del mundo actual. Presenta una situación que rompe el orden internacional, con una agresión a unos niveles que creíamos descartados, y que se enmarca en un potencial enfrentamiento entre potencias globales o que aspiran a serlo.

Los esquemas de defensa occidentales, y especialmente europeos, no han sido capaces de disuadir la agresión y están teniendo dificultades para responder al desafío. Unos esquemas que estaban basados en responder a desafíos con una demanda asumible para un occidente que, desde el final de la Guerra Fría, había cobrado los llamados dividendos de la paz y que otorgaba una baja prioridad a la política de defensa con respecto a otras políticas públicas.

La situación actual cuestiona el modelo occidental y pone de relieve la importancia que tiene realizar un esfuerzo en defensa para garantizar nuestros derechos y libertades, principios, valores e intereses. El debate en torno al incremento de los presupuestos de defensa hasta un 2% —mínimo—, de los PIB nacionales cobra nuevo valor. Una cifra que se coloca ahora como una base mínima y no como un techo. Se trata de alcanzar, en cualquier caso, la cifra necesaria para garantizar nuestra seguridad y defensa como base de todas las políticas sociales.

En el actual contexto no se trata de elegir entre cañones y mantequilla. Es necesario atender a todas las políticas públicas para responder a las necesidades dentro de un contexto global. Las clases políticas y las sociedades europeas tienen ahora una mayor conciencia de la necesidad de invertir en defensa, aunque quizás los ciudadanos necesitan tener un mayor criterio de porqué y para qué se invierte, más allá de las cifras o de los criterios contables.

España ha estado a la cola de las inversiones en defensa en términos cuantitativos. Se trata de una situación que está en camino de corregirse, si se cumplen las previsiones apuntadas en los presupuestos de 2023. Sin embargo, en términos cualitativos no cabe dudar del compromiso político español con nuestros aliados y de las aportaciones que realizan nuestras Fuerzas Armadas en operaciones exteriores tanto en el marco OTAN, la UE o la ONU.

El compromiso político español para incrementar nuestro esfuerzo financiero en defensa parece ineludible. Este compromiso actual es muy importante, pero necesita acompañarse de medidas adicionales para que sea realmente eficaz y eficiente. Los objetivos a los que responde apuntan a dos direcciones sobre las que existe un consenso político básico: disponer de unas Fuerzas Armadas dotadas con equipamiento avanzado y contar con una base tecnológica e industrial que soporte la actuación operativa y permita generar actividad económica y riqueza.

España dispone de unas Fuerzas Armadas comprometidas con nuestros aliados y de una industria que puede responder proporcionando sistemas y servicios tecnológicamente avanzados.

La presencia industrial española en las iniciativas más recientes lanzadas por la UE es muy relevante. Se trata del marco que más puede condicionar nuestra presencia a nivel militar e industrial y en el que España debe desempeñar el papel que le corresponde.

Estas conclusiones del análisis realizado en el presente documento nos llevan a presentar las siguientes recomendaciones:

En el plano internacional:

- Considerando que los procesos de integración internacionales son un factor de estabilidad para la seguridad internacional, el refuerzo de la cooperación en el seno de la Unión Europea con un mayor protagonismo en materia de política de seguridad y defensa común, se considera muy relevante. Tanto desde el punto de vista puramente militar como desde una óptica de colaboración industrial, España debe jugar un papel protagonista en el desarrollo de las iniciativas que se están impulsando con ese objetivo.
- La contribución española al esfuerzo colectivo aliado, tanto a nivel OTAN, UE u ONU, debe incrementarse no tanto por términos de imagen como por la necesidad de que España materialice el compromiso con la defensa colectiva de acuerdo con los compromisos adquiridos y las capacidades reales que se tienen.
- En ese contexto España tiene que poner en valor el papel que juega en el esfuerzo defensivo solidario, tanto en términos cuantitativos (presupuesto) como cualitativos. España tiene que reforzar en el exterior el mensaje del esfuerzo cualitativo que realiza en beneficio de la seguridad y defensa colectivas, lo que implica elaborar una narrativa que hoy no existe.
- La autolimitación impuesta en la contribución de efectivos en operaciones exteriores debe revisarse para adecuarla a los objetivos de la defensa nacional, a los intereses españoles en la esfera internacional y a los compromisos establecidos en este sentido.
- En materia industrial el papel de España en el desarrollo de una base industrial y tecnológica común está siendo protagonista. Es preciso poner en valor esa presencia. Los procesos de integración de la base industrial europea pueden tener un impacto relevante sobre el futuro y deben seguirse con atención buscando un posicionamiento acorde con el papel que queremos jugar en el futuro.

En el plano político nacional:

- Teniendo en cuenta que parece existir un consenso político básico en torno a los grandes objetivos de la política de defensa nacional, es necesario traducirlo en un verdadero pacto de Estado para establecer un marco jurídico adecuado que permita dar estabilidad al horizonte financiero. La falta de interés político y social han frenado continuamente la consecución de dicho pacto.
- Las previsiones de incremento de presupuesto deberían quedar reflejadas en ese marco jurídico para proporcionar previsibilidad y estabilidad a las inversiones. Ese incremento de presupuesto debe acompañarse por medidas para acercar el presupuesto inicial del Mi-

nisterio de Defensa a su ejecución final, y con actuaciones que permitan una gestión más eficiente de los fondos.

En el plano industrial:

- La previsión de incremento de inversiones en el horizonte de 2029 plantea un marco sobre el que establecer objetivos de política industrial a medio y largo plazo, así como estrategias adecuadas para potenciar la base tecnológica como factor esencial para la actuación de las Fuerzas Armadas, con cierta libertad de acción y como elemento generador de actividad económica.
- Puesto que se considera que el contexto europeo condicionará el futuro de nuestra industria de defensa es necesario establecer estrategias de colaboración en ese marco.
- Teniendo en cuenta la actual conformación del sector industrial español es necesario abrir el debate sobre el papel de la administración como cliente, regulador y potenciador del sector, que a su vez estará condicionado por el marco que establezca la Unión Europea.
- En relación con el tamaño de nuestras empresas, el incremento de la inversión previsto lleva a la necesidad de considerar si es el momento de dar un paso adelante en la conformación de compañías de mayor tamaño, o de propiciar una más elevada colaboración entre las diferentes empresas.

En el plano social:

- Puesto que la guerra de Ucrania ha producido una mayor conciencia social sobre la importancia de la defensa es necesario incidir en fomentar el debate interno para informar mejor a la ciudadanía sobre la necesidad de la defensa como base del resto de políticas públicas.

11. Referencias

- AQR-Lab. «*Estudio del impacto económico, cultural y social de las actividades propias del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos*». Ministerio de Defensa. 2013.
- BRZOSKA, M. «*World military expenditures*», en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, 1995.
- BYERS, J.D. y PEEL, D.A. «*The determinants of arms expenditures of NATO and the Warsaw Pact: some further evidence*», *Journal of Peace Research*, 26 (1) 1989.
- CALVO, C. «*Hacia el futuro modelo industrial de defensa*». E-Dossier nº7. IDS. Mayo 2019.
- «*La década prodigiosa*». Documento de opinión 115. IEEE. Diciembre 2019.
- «*COVID 19. Consideraciones sobre sus efectos en la industria de defensa*». Documento de opinión 50. IEEE. Mayo 2020.
- CAPUTO, D. «*New perspectives on the public policy implications of defense and welfare expenditures*», en *Policy Science*, 6. 1975.
- CCOO y UGT. «*Informe sobre la situación y perspectivas en el sector de la defensa y la seguridad*». Madrid, febrero de 2015.
- DGAM. «*La industria de defensa en España. Informe 2021*». Ministerio de Defensa de España. 2022.
- DUNNE, J.P. AND COULOMB, F. *Peace, war and international security: Economic theories*. In *War, Peace and Security*, edited by Jacques Fontanel and Manas Chatterji. Bingley: Emerald. 2009.
- EUROPEAN UNION. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas. 2016.
- Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092.
- Fonfría, A. «*Gasto de defensa en España: Una nota metodológica*». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº1. 2013.
- «*Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados*». ARI, Real Instituto Elcano. 2015.
- FONFRÍA, A. Y CALVO, C. «*Hacia una ley de la financiación de la defensa en España*». Real Instituto Elcano. ARI 57/2017.

- «*El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?*» ARI, 42. Real Instituto Elcano. Madrid. 2023.
- FONFRÍA, A. y MARÍN, R. «*Factores Explicativos del Gasto en Defensa de los Países de la OTAN*» Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, vol. 1: 2012.
- FRITZ-ABMUS, D. y ZIMMERMANN, K. «*West German demand for defence spending*», en *The economics of defence spending: an international survey*, Hartley, K. y Sandler, T., Londres y Nueva York, Routledge. 1990.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen y MARTÍNEZ, Jose Pablo. *Barómetro del Real Instituto Elcano. Resultados de febrero-marzo de 2023, 43.ª oleada*. Madrid, abril de 2023.
- KPMG. «*Impacto económico y social de la industria de defensa, seguridad, aeronáutica y espacio*». Octubre 2022.
- MARTÍ SEMPERE, C. «*A European Defence Union: moving forward*». Fundación Alternativas. Junio 2022.
- PEREZ MUINELO, F., JIMENEZ BASTIDA, J.L. Y MARTÍN CASARES, G. «*Análisis de los presupuestos de defensa y seguridad de España*». IDS, mayo 2017.
- SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra Mundial 3.0 o Guerra Fría 2.0?* Documento de Análisis IEEE 28/2023. Madrid, 18 de abril de 2023.
- SIMÓN, LUIS; GARCÍA, RAQUEL y MOLINA, IGNACIO (COORDS). *La influencia de España en Europa*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2023.
- Tribunal de Cuentas. «*Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010*», n.º 943. 2012.
- VVAA. *Panorama estratégico 2023*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, enero de 2023.

Biografías

Antonio Fonfría Mesa. Profesor de Economía Aplicada en la UCM. Licenciado y Doctor en CC. Económicas y Empresariales. Máster en Economía Europea (Instituto Ortega y Gasset). Diplomado en Altos Estudios de la Defensa (CESEDEN). Es profesor de Economía de la Defensa, participando como docente en numerosos postgrados. Es o ha sido asesor y colaborador del Instituto de Estudios Fiscales, del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, del CESEDEN, del CESIA, del Ministerio de Defensa (DGAM), del Instituto Español de Estudios Estratégicos, del Real Instituto Elcano, de la Foundation pour la Reserche Stratégique (FRS) y del Grupo ARES de Francia. Profesor Visitante en las Universidades de Zaragoza, Barcelona y en Estado Mayor del Ejército de Brasil. Es miembro del Consejo Editorial de la Revista del IEEE y de la Revista del Instituto Meira Matos. Consultor externo de diversas empresas. Miembro de diversos Comités Científicos relacionados con Seguridad y Defensa. Actualmente es Director de la Cátedra UCM-ISDEFE y Académico de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares. Es Profesor Honorífico del CESEDEN.

Carlos Calvo. Carlos Calvo González-Regueral es Coronel (reserva) del Ejército de Tierra. Durante su tiempo en servicio activo sirvió en unidades operativas y logísticas, en Estados Mayores nacionales e internacionales y en la Dirección General de Armamento y Material.

Es veterano de tres operaciones en el exterior. Ha realizado cursos sobre adquisiciones de sistemas de armas en España, Alemania, Francia y la Agencia Europea de Defensa. Es autor de más de 100 publicaciones.

Carlos Martí Sempere. Licenciado en Informática por la Universidad Politécnica de Madrid, y en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Ha realizado estudios de postgrado en CESEDEN-UCM y es Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Trabaja desde 1986 en el sector de la defensa, donde ha participado en numerosos proyectos y estudios para los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Asuntos Exteriores, así como en proyectos internacionales para la OTAN, la Agencia Europea de Defensa y la Comisión Europea (Programa Marco de Investigación). Está especializado en cuestiones relacionadas con la ingeniería de sistemas, los sistemas de información y comunicaciones, la gestión de proyectos y los estudios industriales. Participa como evaluador experto en licitaciones de la Unión Europea, como el Fondo Europeo de Defensa, Erasmus+ y COSME.

Ha publicado múltiples artículos en revistas y publicaciones académicas nacionales e internacionales, participando como ponente en diversos congresos y seminarios. En particular, ha colaborado con el Instituto Elcano y en los cursos de verano de Eurobasque. Es autor de cuatro libros relacionados con tecnologías de la defensa, la eficiencia en defensa, la innovación militar y la naturaleza, causa y evolución de los conflictos armados. Ha colaborado como profesor universitario en materias relacionadas con la tecnología de la defensa, economía de la defensa y los conflictos armados, en diversos másteres y posgrados universitarios, entre los que hay que citar el Instituto Universitario Gral. Gutiérrez Mellado, la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicación, y la Universidad a Distancia de Madrid.

El incremento del presupuesto de defensa y de las inversiones que repercuten sobre la modernización de las Fuerzas Armadas, son una consecuencia directa del nuevo entorno global y necesita explicarse convenientemente a los ciudadanos para darle continuidad, puesto que la seguridad y la defensa de nuestro modelo de sociedad frente a todo tipo de agresiones ha de ser una prioridad política. Alcanzar el 2% de gasto en defensa con relación al PIB se ha convertido en un criterio aceptado por los países de la OTAN y que España debe cumplir, aún siendo un número razonablemente arbitrario. El futuro del sector pasa por la estabilización del marco financiero, la coordinación entre oferta y demanda, y la formulación de una estrategia industrial con objetivos a largo plazo claramente definidos y priorizados. Todo ello dentro de un marco europeo basado en la Política Común de Seguridad y Defensa, que exige tanto esfuerzos a las empresas como a los ministerios de defensa y que pretende ser un impulso a la cooperación industrial y al desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas.