

---

# EL PLAN DE ACCIÓN Y EL FONDO EUROPEO DE DEFENSA TRAS EL COVID-19. SU IMPACTO SOBRE EL SECTOR DE LA DEFENSA EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

**CARLOS MARTÍ SEMPERE.**

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

La II Guerra Mundial ocasionó una devastación sin precedentes en las principales potencias europeas que vieron como la generación de riqueza y el excedente social para sostener su defensa, había mermado considerablemente, así como la industria que proporcionaba dichos medios. Por el contrario, los EE.UU. y la Unión Soviética se convertían *de facto* en las nuevas potencias hegemónicas. Salvo quizá Francia y el Reino Unido todavía deseosos de

mantenerse como grandes potencias, conservar sus territorios en ultramar y sus áreas de influencia en determinadas zonas del mundo, el resto de las naciones europeas mostraron un menor interés en mantener ese *status*, marcando unos objetivos menos ambiciosos en el ámbito de la defensa cuyo fin fundamental era proteger su territorio. Esa debilidad de los europeos se haría patente en su reducida contribución a su defensa, sostenida en gran medida por la aportación considerable de fuerzas y medios norteamericanos a la Alianza atlántica, y el inevitable proceso de descolonización en la década de los sesenta, motivado en parte por las crecientes dificultades, especialmente de Francia y Reino Unido, pero también de Bélgica, España o Portugal, para mantener sus territorios y áreas de influencia de ultramar[1].

Por otra parte, la carrera de armamentos entre las dos grandes potencias, destinada a dotar de los medios más avanzados a sus fuerzas armadas, se mantendría durante toda la Guerra Fría, lo que obligaba a destinar una parte sustancial de los recursos

económicos nacionales a la defensa. Esto hizo que las capacidades militares de los europeos fueran sensiblemente inferiores a las de las dos superpotencias al destinar menos recursos a dotarse de estas capacidades. Además, los considerables avances tecnológicos que se produjeron durante ese periodo estaban haciendo que los costes de diseñar y desarrollar nuevos sistemas de armas tuvieran un coste cada vez más alto, mientras que su producción exigía técnicas y medios de fabricación especialmente avanzados que requerían también de importantes inversiones.

En una Europa fragmentada en Estados soberanos, las capacidades industriales nacionales cada vez se mostraban cada vez más insuficientes para dar respuesta a la solicitud de medios de sus Fuerzas Armadas reclamaban para llevar a cabo sus misiones, al ser la demanda nacional insuficiente para poder hacer los suministros a un coste por unidad aceptable para el presupuesto de defensa y un margen de beneficio apropiado para la industria, en un marco en

el que las economías de escala de una producción más larga eran especialmente importantes[2]. Estas limitaciones hicieron que determinados desarrollos, como la aviación donde estas economías eran especialmente altas, se acordara realizarlos colaborando varias naciones en su ejecución. Este sería el caso del desarrollo del misil HOT (Francia y Alemania) o de los aviones *Transall* (Francia y Alemania) y *Tornado* (Reino Unido, Alemania e Italia). No obstante, estas colaboraciones siempre han sido limitadas, ya que las naciones prefieren, cuando los ahorros son menos significativos y la complejidad del desarrollo menor, un suministrador puramente nacional o que, al menos, proporcione las partes claves del equipo o sistema a adquirir.

La creación del Comunidad Económica Europea, en el año 1957, no solucionaría los problemas relaciones con la fragmentación del mercado industrial de defensa europeo, ya que los socios dejaron, deliberadamente, fuera de este mercado, los productos y servicios de defensa, lo que quedó recogido en el artículo 223 del Tratado de Roma, artículo que todavía permanece con el número 346 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que se aprobó en Lisboa.

Los avances en la construcción europea con el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, darían lugar a una Política Exterior y de Seguridad Común, fruto del deseo de sus dirigentes expresado anteriormente de tener una identidad europea propia en seguridad y defensa. Este nuevo pilar propició el desarrollo institucional necesario para hacer realidad esta Política, desarrollo que se ha caracterizado, en cualquier caso, por su parsimonia. En este nuevo marco, la Comisión Europea comenzó a tener un papel más activo en la gestión de esta Política, así como en las políticas industriales relacionadas con el sector dedicado al suministro de bienes y servicios intermedios que precisa la defensa nacional.

La Comisión empezó en 1994 a elaborar documentos sobre política industrial en este sector con sucesivas comunicaciones[3]. Pero no sería hasta el año 2017, con la creación del Fondo Europeo de Defensa, cuando se acordó destinar una parte del presupuesto de la Unión a conceder ayudas directas a este sector con el fin de mejorar la base industrial y tecnológica europea, así como de consolidar un mercado europeo de la defensa donde no se favorezcan o se discrimine a las empresas de un Estado frente a la de los otros, no respetando las normas de libre mercado e igualdad de oportunidades que rige el funcionamiento del mercado interno de la Unión Europea. Se piensa que este contexto permitirá, en última instancia, reforzar este sector de la economía –sometido a una creciente competencia en el mercado internacional por naciones como Rusia y, sobre todo, China– al igual que ha ocurrido en otros sectores de la economía europea, como por ejemplo el sector de la automoción.

En este artículo se va a examinar la política industrial de la Comisión en este sector, las ayudas que se van a prestar y los principales efectos que se pueden producir sobre la estructura, el comportamiento y las capacidades tecnológicas e industriales de este sector económico, todo ello en el marco de la crisis que la pandemia del COVID-19 ha causado y sus efectos sobre el presupuesto y la economía de los Estados Miembro.

## EL FONDO EUROPEO DE DEFENSA

Pero antes de continuar, es conveniente conocer un poco más el contexto del desarrollo del II pilar de la Unión Europea que se creó con el Tratado de Maastricht, por el cual se establecía la citada Política Exterior y de Seguridad Común que, más tarde, con el Tratado de Lisboa de 2007, pasaría a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Esta política está teniendo un impacto lento pero continuo sobre los Estados Miembro que está favoreciendo que la defensa se considere menos una cuestión nacional y soberana y más una cuestión de dimensión europea. Esto ha ampliado la visión de la defensa entre los europeos y la necesidad, o el deseo, de una mayor coordinación de las acciones que llevan a cabo los Estados Miembro en esta materia y en el que se observa, con el tiempo, una creciente voluntad de constituir una verdadera política común en esta cuestión.

Sin embargo, la construcción de la arquitectura de seguridad de la Unión Europea está siendo un proceso dolorosamente lento, aunque con el paso de los años se ha ido fraguando de forma clara. Coincidiendo con el Tratado de Lisboa se han producido avances significativos materializados en la creación de instituciones claves, como es el Estado Mayor de la Unión Europea en 2004, la Agencia Europea de Defensa en el mismo año, o el Servicio de Acción Exterior en 2011.

Estos avances han creado instrumentos para desarrollar las capacidades militares que la Unión Europea necesita para sus misiones como es el *Capability Development Plan* (o CDP), elaborado por la citada Agencia, o la Cooperación Estructurada Permanente (o PESCO en inglés) en el que los Estados Miembros han acordado compromisos más vinculantes en materia de defensa, entre los que hay que citar la colaboración internacional en la obtención de capacidades militares. Un acuerdo tardío que no se hizo realidad hasta finales de 2017.

En este nuevo contexto se ha podido clarificar con mayor precisión los medios que esas capacidades militares requieren, lo que permite establecer y agregar la demanda de esos medios que los Estados Miembro desean aportar a la PCSD en cada una de las capacidades requieren, un paso clave en el proceso de coordinar la demanda de forma que tenga sentido un mercado común europeo de la defensa.

En este marco, cobra igualmente más sentido una industria de defensa más europea que nacional capaz de atender, con las capacidades tecnológicas e industriales que puedan ofrecer conjuntamente las empresas de varios Estados Miembro, la demanda agregada que solicitan los Estados Miembro para llevar a cabo las misiones de la PCSD en las que han decidido participar. Y es aquí, donde la Comisión ha entendido que tiene un papel importante que desempeñar, que no se refiere únicamente a ofrecer una política industrial que mejore este sector de la economía, sino, además, conceder ayudas que le permita dotar a los europeos de los medios citados anteriormente, así como mantener su competitividad, en un mercado internacional de la defensa que tiene, hoy en día, un alcance mundial.

La evolución de la Comisión se puede observar en las múltiples comunicaciones que se han producido en esta materia desde 1994, así como en la elaboración de diversas normas legislativas comunitarias sobre este mercado relativas a la contratación pública en el ámbito de la seguridad y la defensa (2009/81/EC) y al comercio intracomunitario de material militar (2009/43/EC), siendo el fin de esta última facilitar la exportación de equipos de defensa entre los Estados Miembro. Especialmente importante fue la comunicación del año 2013 denominada «*Hacia un sector de la defensa y la seguridad más competitivo y eficiente*», un documento bastante extenso que contemplaba seis grupos de medidas concretas aplicables a este sector. Si bien parecía inicialmente que la Agencia Europea de Defensa iba a ser el vehículo más apropiado para sostener los programas de colaboración conjunta de los Estados Miembro y su papel iba a ser más significativo en las medidas conducentes a mejorar la base tecnológica e industrial de Europa, en la práctica, parece que la Comisión va a tener un papel más significativo, quizá por tres razones clave: no ser una política intergubernamental dependiente del Consejo –que, hasta cierto punto, ha sido fallido, no logrando progresos significativos en esta materia–; tener una experiencia relevante en la gestión de los programas de investigación y desarrollo (como, por ejemplo, Programa Marco, Horizonte 2020, etc.) y por ser, en última instancia, el responsable de distribuir el dinero de este Fondo, aunque éstos procedan de las aportaciones de los Estados Miembro al presupuesto comunitario[4].

Fruto de esta lenta evolución sería la declaración del Presidente de la Comisión Jean-Claude Junckers, en 2016, por el que se ponía en marcha un Plan de Acción Europeo en Defensa (ECAP en inglés) que incluía, dentro de sus cuatro acciones, la creación de un Fondo Europeo de la Defensa destinado a investigar y desarrollar programas y proyectos cuyo fin último es el desarrollo de medios de defensa por la industria de los Estados Miembro[5]. Si bien los presupuestos iniciales hasta 2020 han sido un tanto frugales (un total de € 590 millones) si se compara con otros gastos comunitarios, se espera que, para el

Marco Financiero Plurianual de 2021-2027, esta cifra sea substancialmente más elevada, una cifra que, inicialmente, se estimaba en torno a los € 13.000 millones, para dicho período.

Si bien los medios que se desarrollan serán finalmente adquiridos por los Estados Miembro, la gestión de estos programas y proyectos estará bajo la dirección de la Comisión Europea, inicialmente bajo DG GROW, pero actualmente bajo la nueva Dirección General, denominada Defensa y Espacio (DG DEFIS), creada en 2020 para su gestión. En este contexto, los Estados Miembro pueden presentar propuestas de investigación y desarrollo en el Comité correspondiente, pero es la Comisión la que, en última instancia, tiene la palabra y es la que redacta el programa de trabajo y publica las solicitudes de propuestas, aunque para ello cuenta con el asesoramiento de los Estados Miembro.

El Fondo prevé dos líneas de financiación que operan en paralelo. La primera relacionada con la investigación se rige por condiciones similares a las del Programa Marco de Investigación, conocido en esta última legislatura como Horizonte 2020. La segunda relacionada con el desarrollo de capacidades, que se denomina *European Defence Industrial Development Programme* (o EDIDP), se rige por una normativa específica recogida en el reglamento 2018/1092 de la UE. Mientras que, en el primer caso, la financiación de la Comisión es total, los programas de desarrollo son cofinanciados por la Comisión y los Estados Miembro. La idea es que, en este caso, la Comisión aporte un 20% de la inversión, mientras que los Estados Miembro que participan aporten la cifra restante. Como es habitual en la Unión Europea, los proyectos, para que pueden financiarse, deben estar formados por organizaciones de, al menos, tres Estados Miembro. La adjudicación de estas licitaciones se realiza de forma competitiva, siendo evaluados por un grupo de expertos independientes elegidos por la Comisión, de acuerdo con un conjunto de criterios establecidos en el citado reglamento. Las ayudas se adjudican a las propuestas que hayan obtenido la mejor puntuación.

El reglamento prevé incentivos específicos para fomentar dos cuestiones que se consideran clave dentro de la política industrial de la Comisión. La primera es que recibirán una financiación adicional del 10% los programas que estén en la lista de programas que la PESCO ha definido y acordado con el fin de soportar mejor el nivel de ambición de la PCSD. La segunda es que se ha reservado una parte del Fondo para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), a las cuales se les otorga financiación adicional del 10% para soportar mejor la carga administrativa de estos programas que suele ser especialmente costosa para el tamaño de estas empresas.

En la primera línea de financiación se concedieron ayudas por un total de € 90 millones, mientras que en la segunda se concederán ayudas por un total

**FIGURA 1**  
**EMPRESAS BENEFICIARIAS PADR Y EDIDP**

Entities per country (PADR awards since 2017)



Entities per country awarded under the EDIDP (in 2020)



Fuente: Daniel Fiott

de € 500. Los resultados de estas convocatorias se pueden ver en la siguiente gráfica, donde se observa la participación por naciones de los proyectos que han sido adjudicados.

### EFFECTOS ESPERADOS

Los efectos esperados de esta iniciativa sobre la industria se espera que sean significativos. Esto es así porque el sector económico que provee los bienes y servicios que resultan críticos para la defensa es un sector que precisa de una constante innovación y renovación de sus capacidades tecnológicas e industriales para proporcionar capacidades útiles para la ejecución de la misión. El elevado coste de la investigación y el desarrollo, el nivel de riesgo de sus retornos económicos y la limitada utilización de estos desarrollos fuera de la defensa, hace que la iniciativa privada tenga incentivos insuficientes y sea necesario la concesión de ayudas estatales para mantener esta infraestructura industrial cuya financiación nacional se ha vuelto cada vez más difícil[6]. Además, la complejidad de sus desarrollos hace necesario un mercado extenso para amortizar estas dos fases, lo que hace necesario que la cantidad de los pedidos de un determinado producto, para ser rentable, sean necesariamente superior a la que una nación por sí misma podría adquirir.

En este sentido, el Fondo Europeo contribuirá a resolver estas cuestiones al aportar recursos económicos

para que la industria realice estos proyectos, en un marco competitivo con igualdad de oportunidades para la industria de los Estados Miembro, y en el que la colaboración entre varios Estados permitirá un tejido industrial más rico y capacitado para acometer con éxito estos complejos proyectos.

En este marco, las empresas de los Estados europeos se encontrarán con diversas ventajas. En primer lugar, la citada agregación de la demanda y una mayor comunalidad de equipos, fruto de haber consensuado los requisitos, favorecerá las economías de escala a las que puede acceder esta industria. En segundo lugar, los recursos económicos, para realizar las actividades de investigación y desarrollo, que son especialmente complejas y que requieren varios ciclos iterativos hasta lograr perfilar una solución que resulte interesante para las fuerzas armadas y con un coste asequible, van a ser mayores. En tercer lugar, la necesidad de formar consorcios permitirá que la industria aporte mayor conocimiento y que éste sea complementario de forma que la base de conocimiento sea mayor, un elemento clave de los procesos de investigación y desarrollo para obtener un producto de calidad (Nooteboom y Stams, 2008). Además, la colaboración promoverá la especialización industrial y la consiguiente generación de diversas sinergias. Otros efectos derivados serán ahorros en la logística de los medios adquiridos, ya que su comunalidad favorecerá de nuevo las economías de escala relacionadas con la repa-

ración, el mantenimiento y el suministro de piezas de repuesto, algo importante, si tenemos en cuenta que el coste del ciclo de vida de un sistema de armas es, aproximadamente, a cinco veces superior al coste de suministro.

El resultado final esperado, en este nuevo contexto, son medios para la defensa con mejores prestaciones o con un precio inferior, lo que se traducirá en unas fuerzas armadas mejor dotadas o con mayor cantidad de medios para realizar sus misiones, lo que redundará en una mayor seguridad y eficacia de las mismas, como menos bajas o menos daños colaterales. Otro beneficio adicional que se conseguirá es una industria de defensa más competitiva en el mercado internacional, lo que puede igualmente generar negocio, ingresos, empleos y beneficios para los ciudadanos europeos y, en última instancia, a mantener el nivel de excelencia que este sector precisa para abastecer a las fuerzas armadas.

## PRINCIPALES PROBLEMAS ↓

Sin embargo, el Plan de Acción Europeo en Defensa plantea importantes retos cuya resolución parece ser especialmente compleja, una cuestión que este apartado va a tratar con más detalle identificando y describiendo cada uno de ellos.

En primer lugar, el Fondo financia proyectos de investigación y desarrollo. Dada la incertidumbre de esta actividad es bastante probable que no todos los proyectos tengan éxito y acaben dando lugar a productos útiles para las operaciones militares y que sean adquiridos por los Estados Miembro. Esto es particularmente cierto si tenemos en cuenta que, en defensa, siempre hay una carrera de armamentos subyacente que puede hacer que otras naciones se adelanten en la innovación y alcancen antes el éxito, reduciendo el valor añadido y el mercado del producto en desarrollo, lo que puede conducir a unos retornos de estas inversiones más limitados. En otros casos, es previsible que aparezcan sobrecostos como consecuencia de haber estimado incorrectamente el esfuerzo necesario de la investigación o el desarrollo, lo que se traducirá en la repetición, o en variantes, de tópicos de llamadas anteriores para continuar investigando.

En segundo lugar, son proyectos con una organización compleja pues, por una parte, deben regir las normas de gestión de la Comisión Europea y, por otra, participan varias empresas en el consorcio de naciones diferentes con culturas muy distintas, lo que hace que la gestión y la coordinación de estos programas sea especialmente complicada y consuma importantes recursos. Distribuir el trabajo y llegar a acuerdos entre los miembros del consorcio es difícil y la cohesión del grupo puede ser relativamente frágil[7]. En este marco, el riesgo es moderadamente alto, sobre todo si se identifica que la obtención de ciertas tecnologías o la finalización del desarrollo con las prestaciones deseadas exige un esfuerzo

considerablemente superior al previsto originalmente, cuando la información que se disponía era bastante menor.

Incluso, si el desarrollo tiene un resultado positivo, la decisión de producirlo dependerá de las decisiones que tomen los Estados que han participado y bien puede no alcanzarse siempre la unanimidad. En este sentido, la experiencia de los programas de colaboración internacionales de defensa entre los Estados Miembro arroja luces y sombras sobre esta materia. Frente a éxitos moderados, como el Eurofighter o el A-400M, encontramos fracasos importantes, como el MRV o el SOSTAR-X. No es improbable que estos fallos vuelvan a ocurrir en los programas que financie este Fondo.

En tercer lugar, a pesar de que Europa es un gigante económico, las cantidades que aportará el Fondo junto con las dedicadas por los Estados Miembros a la obtención de medios para la defensa, y en concreto a la investigación y el desarrollo, son todavía muy inferiores a las cantidades que los EE.UU. dedica a esta cuestión. Es decir, los recursos del Fondo van a ser una ayuda para la industria de defensa europea, pero son insuficientes para equipararse con los EE.UU., y mucho menos liderar este sector económico en el mundo, algo para lo que se requiere recursos más cuantiosos. A este respecto, señalar que la pujante economía china y la creciente profesionalización de su mano de obra son un reto de considerable dimensión para que Europa mantenga una industria competitiva en el futuro.

En cuarto lugar, a pesar de la nueva directiva sobre contratación, en la práctica los gobiernos siguen prefiriendo la compra de armamento a naciones fuera de la UE, en particular a los EE.UU., no únicamente por razones económicas, sino por razones políticas o de amistad entre Estados donde el alcanzar sinergias industriales con otras naciones europeas tiene una importancia secundaria. En estos casos, el empleo de compensaciones industriales, una práctica no autorizada por el Tratado, se sigue empleando todavía con profusión. Además, la preferencia de proveedores nacionales hará que, con frecuencia, la obtención de determinados medios se haga en licitaciones donde no se respeta la directiva europea de contratación antes mencionada. Todos estos comportamientos pueden degradar, en cierta medida, esta política industrial de la Unión Europea y los resultados que se esperan de ella.

En quinto lugar, el *Brexit*, o la salida del Reino Unido de la Unión Europea, supone una reducción importante de su base tecnológica e industrial, ya que la industria de defensa inglesa es, junto con la francesa, la mayor de Europa, y juntos suponen casi la mitad de esta industria. En este marco, la participación británica en estos proyectos se presenta especialmente problemática, ya que solo puede participar si no plantean restricciones sobre el uso de los resultados del proyecto que pueda comprometer

ter la deseada autonomía europea, y si son invitados explícitamente por los Estados Miembro a participar.

## EL IMPACTO SOBRE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA ↓

El Fondo Europeo de Defensa va a tener un impacto significativo sobre el tejido industrial español, al igual que lo han tenido otros programas de colaboración, como los aviones o las fragatas, dando lugar a un tejido industrial muy distinto al que hubiera tenido nuestra industria si no hubieran existido. Así, por ejemplo, la participación española en la creación de la empresa *Airbus* no se hubiera llevado a cabo de la misma forma, si no hubiera existido previamente una intensa colaboración con las empresas aeronáuticas europeas gracias a estos programas de colaboración.

El primer impacto será sobre las cantidades disponibles para programas y proyectos de investigación y desarrollo que van a potenciar las capacidades tecnológicas e industriales de las empresas que componen este sector. Dadas las cifras que se manejan, es probable que se reciban anualmente cantidades en torno a los € 300-400 millones suplementarios al presupuesto de defensa. Esto es importante sobre todo en los proyectos de investigación dada las cantidades tan pequeñas que se invierten en esta materia.

El segundo impacto va a ser sobre la forma de realizar las adquisiciones en defensa, en particular en los grandes programas de armamento que resultan clave para atender los compromisos nacionales, europeos, atlánticos y de las Naciones Unidas existentes en materia de defensa. Esto va a requerir una intensa labor de coordinación del Ministerio de Defensa con los Ministerios de los otros Estados Miembro para fijar conjuntamente calendarios de adquisición y prestaciones comunes de los sistemas a adquirir, de forma que se puedan cubrir, de forma razonable, las necesidades de medios que percibe España. Esta forma de trabajar va a ser muy distinta del comportamiento soberano y autónomo que ha guiado la obtención de medios de defensa hasta el presente, donde el Ministerio podía hacer y deshacer con una mayor libertad de albedrío.

El tercer impacto será sobre la forma de hacer negocio las empresas del sector. Reforzar los lazos empresariales con otras empresas europeas para formar consorcios que presenten propuestas para recibir dinero del Fondo va a ser una actividad clave para que estas empresas mantengan o mejoren su posición en el mercado de la defensa y su capacidad de competir con éxito. Las empresas que no entiendan esto y que no liciten con frecuencia en los tópicos y áreas en la que tienen conocimiento y experiencia, estarán condenadas, a medio plazo, a desaparecer. Esto, en última instancia, reforzará los lazos de colaboración con las empresas europeas que puede facilitar la consolidación del mercado desde el lado de la oferta, mediante fusiones

y adquisiciones, *joint ventures* y otros acuerdos de colaboración de larga duración, una necesidad percibida en Europa, cuando se compara la dimensión de las empresas europeas y las norteamericanas. En el largo plazo, esto supondrá una mayor integración de nuestras empresas en el tejido industrial europeo.

El cuarto impacto va a ser una mejora de la competitividad de las empresas del sector como consecuencia de haber tenido éxito en licitaciones para conseguir dinero de este Fondo. En este marco de fuerte competitividad, las empresas tendrán que generar y explotar su conocimiento y sus habilidades para presentar ofertas excelentes que resulten ganadoras[8]. El resultado va a ser una industria potenciada, pero también, dada la propia naturaleza del Fondo, una tamización del sector, obligando a abandonar áreas donde la rentabilidad es baja y donde hay otras empresas y consorcios europeos que se han adelantado en la carrera de la innovación y son considerablemente más competitivos que las empresas españolas. En general, estos efectos serán positivos y, sin duda, ayudarán a que las empresas pierdan algo de grasa y se muestren más ágiles y abiertas a la innovación, incluso la de tipo disruptivo, aunque en este proceso no a todas las empresas les va a ir bien.

No obstante, el impacto final va a depender, en gran medida, de las estrategias del Ministerio y de las empresas tanto para presentar tópicos y temas de investigación especialmente relevantes para España como presentar propuestas con las empresas de otros Estados Miembro para realizar desarrollos en la lista de tópicos que son objeto de licitación y redactar ofertas especialmente atractivas y competitivas. Si bien, la participación española está siendo razonablemente buena en estas primeras convocatorias, éste podría no ser el caso de próximas convocatorias.

## EL IMPACTO DE LA PANDEMIA ↓

La pandemia COVID-19 está teniendo, en general, un impacto negativo sobre el sector de defensa por varias razones. En primer lugar, la recesión económica y las necesidades presupuestarias para paliar los efectos de la crisis sobre la sociedad y la economía, como el confinamiento, un mayor gasto sanitario, el crecimiento del desempleo, o la reducción de ingresos vía impuestos ante la fuerte caída del PIB. Esto va a aumentar necesariamente el endeudamiento del Estado, lo que generará una presión importante para reducir gastos en los sectores de la economía que se considere que tienen una menor prioridad, lo que puede afectar de forma directa al sector de la defensa. Es de esperar, como muestran diversos indicios, que la demanda sufra una reducción y se produzca una ralentización significativa de los programas de adquisición, fruto, entre otras razones, de la menor actividad de las empresas que forman la cade-

na de suministro que puede retrasar las entregas de piezas y componentes de los sistemas. Esto se ha hecho patente en programas recientes, como la tardía contratación del VCR 8x8 o el esperado retraso en la entrega submarino S-80, entre otras razones, por retrasos en la provisión de los citados componentes. El propio arranque del programa FCAS / NWGS, entre Francia Alemania y España, podría sufrir también retrasos. En este contexto, la única área que puede experimentar un cierto crecimiento es la relacionada con la asistencia sanitaria que presta las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia.

Además, los efectos de la pandemia a nivel internacional implican también una reducción de las adquisiciones de las naciones que compran o pretenden comprar equipos y sistemas de defensa a Europa. Si estos efectos se prolongan durante un largo tiempo podrían acabar destruyendo tejido industrial en el sector, algo que siempre resulta difícil de recuperar. Esto es particularmente cierto cuando este sector exporta una cantidad considerable de los medios de defensa a terceros países y puede afectar sobre todo a las PYMEs que participan en la cadena de suministro, las cuales siempre disponen de una menor capacidad de respuesta debido a su menor margen financiero.

Este impacto también se extiende al Fondo Europeo de Defensa, cuyas cifras han mermado frente a los planteamientos iniciales ante las necesidades más perentorias de Europa. De un presupuesto inicial de 13.000 millones se ha aprobado finalmente una cifra de 7.014 millones, un valor sustancialmente menor y que reduce considerablemente la financiación de la investigación y el desarrollo. Además, el proceso de adjudicación de las ayudas también ha sufrido un cierto aplazamiento, pues, por ejemplo, las cantidades de 2020 no serán recibidas por las empresas hasta mediados de 2021 como muy pronto. Todo ello tendrá un impacto negativo sobre el desarrollo de la PESCO, de la PCSD y la deseada consolidación del mercado industrial europeo de la defensa.

Además, la merma presupuestaria de los Estados Miembro en defensa, se puede traducir en: dificultades para invertir en los proyectos que son cofinanciados, retardos de la contratación de la fase de producción o en pedidos distribuidos en mayor número de años o en pedidos de un menor número de unidades. Todo ello puede hacer que los beneficios y retornos esperados del Fondo sean menores.

La reducción de la cartera de pedidos de las empresas puede manifestarse en un incremento considerable de la competitividad de las empresas por beneficiarse de este Fondo, por lo que es de esperar una dura y extremadamente severa competencia en las próximas solicitudes de ofertas. Esto va a suponer una importante carga para las empresas que,

habiendo invertido grandes recursos, se encuentran que no han ganado la licitación. Pero también puede acelerar el cambio empresarial.

En resumen, los cambios de la pandemia van a producir, posiblemente, reestructuraciones en el sector significativas en el que las empresas que no dispongan de la estrategia adecuada pueden incurrir en riesgos significativos sobre su supervivencia.

## CONCLUSIONES

El Fondo Europeo de Defensa es una novedad importante dentro de los procesos de adquisición de medios para la defensa de los europeos. Si bien es un Fondo que gestiona cantidades limitadas se puede decir que, en general, supone una aportación significativa a la renovación del sector industrial de la defensa europea. El importante y simbólico papel que tienen las iniciativas de la Unión Europea van a tener un efecto a largo plazo considerable sobre este sector de la economía, así como sobre la visión que van a tener los europeos de la defensa.

Este Fondo constituye una oportunidad importante para las empresas del sector que van a recibir ayudas para acometer ambiciosos proyectos y programas que pueden permitir unos medios más avanzados para la defensa y mejorar la competitividad del sector. No obstante, su éxito solo se podrá medir con el paso del tiempo (al menos una década será necesaria para obtener datos razonablemente fiables), verificando hasta qué punto ha logrado mantener este sector industrial, frente a la competencia internacional de otras naciones y las ayudas que su industria de defensa recibe del Estado. Solo, tras ese periodo, se identificará con claridad los cambios que se han producido y se podrá analizar si éstos han sido verdaderamente significativos, relevantes y positivos. Si bien, a nivel comunitario, se ha dado un paso importante son los Estados Miembro y su industria los que últimamente con sus estrategias y sus tácticas saquen partido y exploten bien las oportunidades que abre este Fondo.

Aunque se trata de una apuesta a largo plazo de Europa, el COVID-19 supone un impacto importante sobre esta cuestión, en primer lugar, porque pone más en segundo plano las necesidades de la defensa ante cuestiones más perentorias, y en segundo lugar porque ha mermado este Fondo reduciendo el abanico de oportunidades que se habrían. Sin embargo, y como en otras cuestiones, la percepción de crisis hace que Europa se perciba con mayor claridad como la mejor vía para resolver los problemas de este sector industrial, lo que de alguna forma resalta la importancia y la oportunidad de esta iniciativa que la Comisión y los Estados Miembro han puesto en marcha conjuntamente.

## NOTAS

- [1] Sobre el sobrecoste de los dominios de ultramar de las grandes potencias ver por ejemplo Kennedy (1987).
- [2] Sobre las economías de escala ver, por ejemplo, Pratten (1988).
- [3] COM (94) 319 Final, COM (96) 10 Final, COM (1997) 583 Final, COM (2006) 779 Final, COM (2003) 113 Final, COM (2007) 764 Final y COM (2013) 542 Final.
- [4] Sobre esta cuestión ver por ejemplo Fiott (2015).
- [5] Es cierto que en la creación de este Fondo ha habido una fuerte presión del lobby industrial del sector en Bruselas capitaneado por organizaciones como ASD, cuya principal queja era la dificultad de competir ante la avalancha de fondos que recibe la industria de defensa norteamericana de su gobierno federal y que, igualmente, reciben naciones como Rusia o China, aunque estas cifras están menos publicitadas
- [6] Sobre los incentivos para innovar véase, por ejemplo, Arrow (1992) y Tirole (1988: 399-400).
- [7] Sobre las dificultades de los programas de colaboración, véase Braddon y Hartley (2013).
- [8] Sobre el papel del conocimiento, véase, por ejemplo, Teece (1998).

## REFERENCIAS

- Arrow, K. J. 1962. Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention in Richard R. Nelson, ed., *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton University Press, 609-619.
- Fiott, D. 2015. «The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?» *Journal of Common Market Studies* 53 (3), pp. 542-557. DOI: 10.1111/jcms.12217.
- Braddon, D., and K. Hartley. 2013. «More for Less? Exploring the Economic Dimensions of Multilateral Collaboration in Military Aerospace Projects.» *Journal of Defence Studies & Resource Management* 2: 2. doi:10.4174/2324-9315.1000110.
- Kennedy, P. 1987. *Auge y caída de las grandes potencias*. De Bolsillo. Ensayo.
- Martí, C. 2018. *La innovación en defensa. Una actividad esencial para cumplir la misión*. IUGGM.
- Nooteboom, B. and E. Stams (eds). 2008. *Micro-foundations for Innovation Policy*. SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY. Amsterdam University Press.
- Pratten, C. 1988. *A Survey of the Economies of Scale*. Economic Papers no. 67. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Commission of the European Communities.
- Teece, D. J. 1998. «Capturing Value from Knowledge Assets: The New Economy, Markets for Know-How and Intangible Assets». *California Management Review* 40 (3). 55-79.
- Tirole, J. (1988) *The theory of industrial organization*. Cambridge, MA: The MIT press.