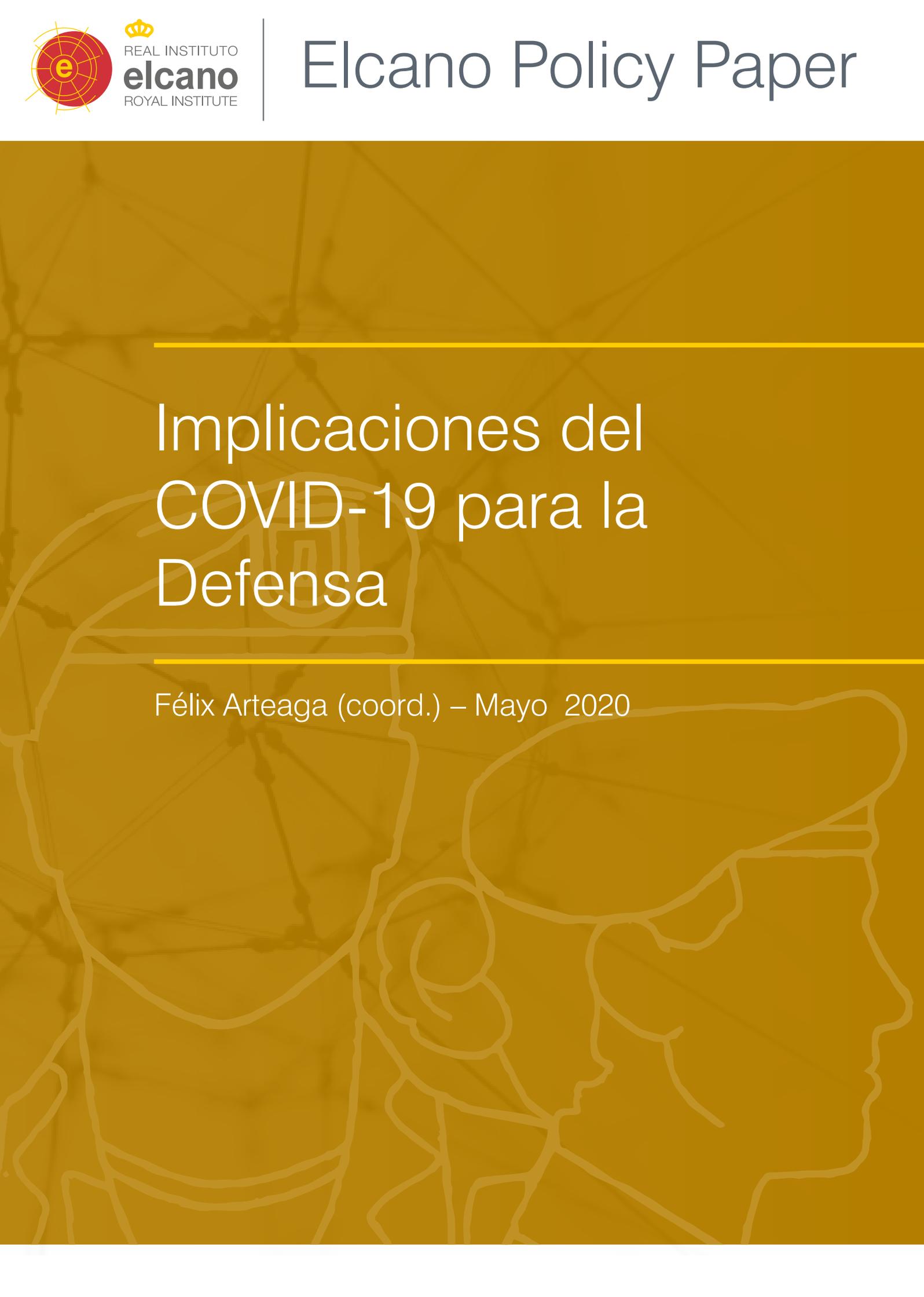


---

## Implicaciones del COVID-19 para la Defensa

---

Félix Arteaga (coord.) – Mayo 2020





# Implicaciones del COVID-19 para la Defensa

---

Félix Arteaga (coord.) - Real Instituto Elcano - Mayo 2020



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2020 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## Implicaciones del COVID-19 para la Defensa

### Contenidos

### Introducción

### Resumen ejecutivo

1. Reestructuración de la agenda pública
2. Cambio de ciclo presupuestario
3. Política industrial y base industrial
4. La investigación y la tecnología
5. La cooperación europea
6. Las medidas de ayuda
7. Misiones y operaciones
8. El relato a seguir

Anexo: Tribuna pública conjunta de varios *think tanks* europeos



## Introducción

*Félix Arteaga*

Esta reflexión colectiva obedece a la preocupación por los efectos del COVID-19 sobre la Defensa. Ha surgido de la movilización de una red de *think tanks* europeos, en la que participa el Real Instituto Elcano, para evitar que la Defensa en Europa vuelva a ser el gran perdedor de una crisis económica. Dentro de España hemos trasladado esa preocupación a miembros de las Fuerzas Armadas, la Industria y la Academia y hemos recogido sus impresiones –a título personal– en este documento.

El diagnóstico y las recomendaciones de este documento se centran en los efectos directos a corto plazo, sin entrar en repercusiones a mayor plazo que exigirán otra reflexión posterior. Recoge argumentos para el debate que se va a dar necesariamente en torno a la prioridad de la Defensa como política pública y que se ponen a disposición de quienes tienen la responsabilidad de defender públicamente su necesidad.



## Resumen ejecutivo

- La crisis económica creada por el COVID-19 va a afectar a la Defensa. Los responsables de proteger sus distintos intereses deben movilizarse para hacer llegar sus argumentos, opciones y relato a quienes adoptan decisiones antes de que lo hagan (hay que movilizarse y plantear propuestas).
- El sector está dispuesto a compartir los mismos sacrificios y las mismas medidas de apoyo que los demás sectores, pero no se debe penalizar a un sector que ha respondido de manera ejemplar a la pandemia (hay que evitar el agravio comparativo).
- La prórroga presupuestaria no garantiza el cumplimiento de los compromisos contraídos con la UE y la OTAN (hay que concretar mecanismos de sostenibilidad financiera).
- La supervivencia de la mayor/mejor parte del sector industrial depende de las medidas de apoyo y protección que tome el Gobierno (la crisis creará ganadores y perdedores).
- La investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica no pueden recortarse en situaciones de crisis (son necesarias para salir de ellas).
- La cooperación industrial europea continuará adelante con quienes cuenten con apoyos y fondos de sus Estados (las oportunidades se ganan o pierden ahora).
- El ejemplar comportamiento de las Fuerzas Armadas y del sector industrial abre nuevas oportunidades de proyección internacional y nacional (el Gobierno debe impulsar ese potencial cuanto antes).
- Esta reflexión colectiva debe impulsar otras sectoriales y una movilización urgente de la colaboración público-privada para anticiparse a los hechos consumados (el sector tiene que anticipar propuestas de solución a sus retos y oportunidades antes de que lo hagan otros).



## 1 Reestructuración de la agenda pública

Crisis como la del COVID-19 alteran las prioridades de las agendas públicas. Las políticas relacionadas con la atención sanitaria y social suben y desplazan al resto hacia puestos de menor prioridad. En crisis anteriores, como en la de 2008, la Defensa retrocedió notablemente en las agendas públicas y sólo volvió a recuperarse a partir de 2014 con la llegada de otras crisis como las de la anexión rusa de Crimea o la aparición del Califato Islámico.

Las prioridades de las agendas públicas dependen de un debate en el que dirigentes y sociedades debaten la necesidad de cada política. Por eso es importante que los responsables políticos y sociales de la Defensa cuenten con argumentos para un debate en el que ninguna prioridad puede darse por garantizada. Por ejemplo, y en el ámbito de la Seguridad y Defensa de la UE, el alto representante, Josep Borrell, maneja el argumento de que el COVID-19 es una amenaza para la seguridad europea y que el contexto estratégico posterior será más incierto que el previo, por lo que será necesario más Seguridad y Defensa y no menos;<sup>1</sup> un argumento que comparte el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg.<sup>2</sup> Por su parte, el comisario para el Mercado Interior, Thierry Breton, justifica seguir adelante con los programas industriales y de investigación financiados con el Fondo Europeo de Defensa porque de ellos depende el progreso de la autonomía estratégica europea y la fortaleza de la industria europea en general.<sup>3</sup> Para algunos *think tanks* comprometidos con el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa en la UE, en un contexto geopolítico como el actual no se puede desinvertir en Defensa sin poner en riesgo el desarrollo de capacidades tecnológicas e industriales críticas para la autonomía estratégica y la soberanía tecnológica de la UE.<sup>4</sup>

Inevitablemente, el debate sobre prioridades también se planteará en España y los principales interlocutores del mismo: Gobierno, Ministerio de Defensa y Asociaciones del sector deberán perfilar sus argumentos, que según los expertos consultados afectan a los presupuestos, la política industrial, la base industrial y tecnológica, la cooperación europea, las medidas de apoyo y las misiones y operaciones de la Defensa.

---

1 Declaraciones del alto representante tras la videoconferencia con los ministros de Defensa de la UE del 12/IV/2020, <https://video.consilium.europa.eu/en/webcast/37539d78-fb40-4f18-8397-9058673d7e07>.

2 Conferencia de prensa tras la videoconferencia con los ministros de Defensa del 15/IV/2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_175087.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175087.htm).

3 Las licitaciones aprobadas en abril de 2020 incluyen 160 millones de euros del Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa (EDIDP en sus siglas inglesas) y 19 más en la Acción Preparatoria de Investigación en Defensa (PADR), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_595](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_595).

4 La versión en español –“La defensa europea no debería ser la víctima del ‘gran cierre’”– se encuentra en la página web del Real Instituto Elcano y en el Anexo de este documento. Las distintas reproducciones de la tribuna se pueden encontrar en <https://www.iris-france.org/ares/>.

### *Recomendaciones*

- *Liderazgo.* Los responsables de proteger los distintos intereses institucionales y empresariales deben movilizar para influir en los procesos de decisiones que van a afectar la Defensa.
- *Anticipación.* Deben hacer llegar sus argumentos, propuestas y relatos a quienes van a tomar decisiones antes de que las adopten (tanto en España como en la UE).

## 2 Cambio de ciclo presupuestario

El ciclo actual comenzó con un largo período de recortes que redujo unos 24.000 millones de euros la inversión europea en Defensa entre 2008 (Lehman Brothers) y 2014 (Crimea), afectando especialmente a la inversión en equipo y a la I+D.<sup>5</sup> Un ciclo que se recuperó a partir de 2014, impulsado por el compromiso de gasto con la OTAN (2% y 20%), pero sin volver a los niveles de partida. En el mismo período, España redujo su presupuesto de 12.756 millones de euros a 9.508 millones (-25%), con una pérdida acumulada de 3.786 millones de euros (cerca del 16% del total europeo) según datos de la OTAN.

El ciclo post-COVID puede repetir este patrón. La bajada del PIB es inevitable: entre el 8,6% del Fondo Monetario Internacional y el 13,6% del Banco de España para 2020, aunque se espera un crecimiento posterior. La experiencia española es que cuando el PIB baja, el gasto en Defensa baja y en mayor proporción que los demás. El Gobierno y la UE van a aprobar medidas de recuperación por sectores estratégicos, pero debido al COVID-19 deberán recortar sus presupuestos, ya sea todas las partidas por igual (la menos mala para Defensa) o de forma asimétrica (la más peligrosa). Las decisiones se tomarán bajo fuertes presiones de los sectores/países más afectados, una competición para la que las autoridades y empresarios de Defensa deben preparar su argumentario (la justificación de la inversión en Defensa será más difícil en los países que no cuentan con industria de Defensa o en aquellos renuentes al gasto militar).

Las previsiones anteriores agravan un escenario presupuestario que ha afectado especialmente a las inversiones, la I+D y el sostenimiento de las Fuerzas Armadas desde 2008.<sup>6</sup> El Gobierno se vio obligado a reprogramar en el ciclo 2012-2016 sus programas especiales de armamento (PEA) y mantener unos presupuestos muy por debajo de las necesidades (en torno a los 6.000 millones de euros). Las dificultades políticas retrasaron el aprovechamiento de la recuperación económica hasta lanzar en 2018 un nuevo ciclo inversor que incluye compromisos de inversión en programas nacionales (unos 15.000 millones de euros) a los que hay que añadir compromisos europeos (hasta 25.000 millones en el caso del *Future Combat Air System* (FCAS) y el pago de los PEA pendientes. Los presupuestos de Defensa, congelados y prorrogados desde 2018, no bastan para atender esos compromisos de gasto, por lo que necesitan complementarse con fondos de otros Ministerios o extraordinarios, una necesidad más difícil de materializar tras la pandemia.

Cualesquiera que sean los ajustes, a su potencial disruptivo se añade a la falta de leyes plurianuales que proporcionen estabilidad presupuestaria al gasto en Defensa y a unos presupuestos insuficientes y sin margen de resiliencia frente a los ajustes y contingencias.

---

<sup>5</sup> La media europea del gasto sobre el PIB bajó del 1,38% en 2009 al 1,18% en 2014 y al 1,19% en 2019, según SIPRI (1,7%, 1,5% y 1,63%, respectivamente, según la OTAN).

<sup>6</sup> La reducción afectó a la inversión en equipos (-22%) y a la I+D (-46%) según la Agencia Europea de Defensa (EDA), aunque repuntó ligeramente en los últimos años.

En estas condiciones, la prórroga aprobada de los presupuestos actuales parece el menor de los peores escenarios, aunque la experiencia de 2008-2014 muestra que los presupuestos anuales pueden modificarse en cualquier momento, incluso acortarse el período de gasto.

Si llegan, las reducciones afectarán más a las inversiones y a las operaciones, que al personal de las Fuerzas Armadas (mayor rigidez para reducciones drásticas). Del mismo modo, afectarán menos a los proyectos consolidados (VCR 8x8, F-110 y Eurofighter) que a los nuevos proyectos. Esas reducciones pueden afectar a las grandes empresas, a las cadenas de suministro y a las pymes con un impacto asimétrico: menor en las empresas que participen en los programas consolidados o incluidos en las medidas de recuperación y mayor en las que queden excluidas de ellos. También asimétrico en los plazos, mayor en los programas a medio y largo plazo que en los en que se encuentren en ejecución, una asimetría que depende del tiempo que dure la restricción de la actividad industrial y los fondos disponibles.

Los presupuestos de Defensa llevan años dañando la operatividad, la inversión y la modernización de las Fuerzas Armadas, a los que se podrían sumar ahora nuevos damnificados si se producen nuevos recortes. Los daños se conocen dentro del sector, pero no se han dado a conocer fuera, por lo que se ha consolidado la percepción política y social de que se pueden reducir gastos y que todo seguirá funcionando como siempre. En la situación actual se debería hacer saber el coste de cada nuevo recorte para dificultar su aprobación en abstracto. Es necesario hacer saber el riesgo que corren las industrias y las pymes sin liquidez, en el caso de que se retrasen los pagos o entregas desde la Administración. También el coste de incumplir los compromisos con la OTAN,<sup>7</sup> con la consiguiente fricción con EEUU, o de poner en riesgo la buena reputación y la alta participación alcanzada en los programas de la UE (PESCO, EDIDP, PADR, Euromale, NGWS/FCAS, Galileo, Copernicus, SST y Govsatcom, entre otros).<sup>8</sup> Finalmente, se debería cuantificar el impacto de la previsible reducción del Fondo de Contingencia sobre las misiones y operaciones que se financian con esos fondos extraordinarios.<sup>9</sup>

Por último, es de esperar que a corto plazo se incrementen las misiones destinadas a reforzar la capacidad de protección civil demostrada por las Fuerzas Armadas y la industria de Defensa durante la crisis del COVID-19 con nuevas partidas de gasto para el apoyo sanitario, nacional e internacional, la fabricación de equipamiento y el almacenamiento de reservas estratégicas. Sin embargo, se corre el riesgo de que las nuevas partidas se incorporen sin fondos adicionales, lo que agudizaría la insuficiencia de unos presupuestos ya comprometidos por encima de sus posibilidades.

---

7 Paradójicamente, la contracción de los PIB podría crear la ficción de que aumentan los presupuestos de defensa, acercándolos al objetivo del 2% del PIB.

8 La disponibilidad presupuestaria del Ministerio de Defensa también afectaría a su capacidad para intercambiar fondos con otros Ministerios europeos mediante un mecanismo (*Cooperative Financial Mechanism, CFM*) previsto para evitar que problemas coyunturales de liquidez pongan en peligro la ejecución de programas cooperativos.

9 Miguel González (2020), "Los gastos de la pandemia dejan un agujero de 400 millones en los fondos para Defensa", *El País*, 14/V/2020.

### *Recomendaciones*

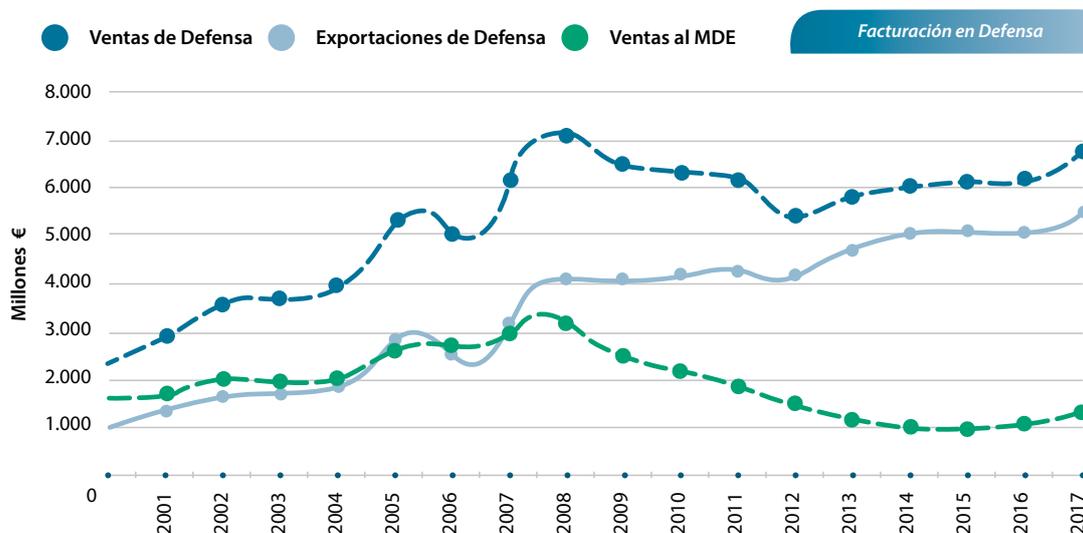
- Superar complejos. La Defensa no puede volver a ser el gran perdedor de las restricciones presupuestarias. No se puede penalizar más a un sector que ha respondido de manera ejemplar a la pandemia y que todavía no se ha recuperado de los recortes de crisis anteriores.
- Evitar agravios comparativos. Las restricciones afectarán a todas las políticas públicas, pero el sector de la Defensa debe reivindicar que los sacrificios y medidas de apoyo sean iguales para todos.
- Valorar los riesgos. Los presupuestos actuales no garantizan el cumplimiento de los compromisos financieros, operativos e industriales contraídos. Identificar qué se incumple o se deja de hacer dificultaría la aprobación de nuevos recortes.



### 3 Política industrial y base industrial de la Defensa

La industria de Defensa, en su conjunto, no es un sector estratégico de la industria nacional, que sólo reconoce esa naturaleza al sector aeroespacial desde 2010 mediante el Plan Integral de Política Industrial 2020 (PIN 2020). El Ministerio de Defensa es el principal responsable de la política industrial del sector y, en 2015, definió las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional, así como la Estrategia Industrial y la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa. Las iniciativas no se tradujeron en una política industrial interministerial y, además, la caída de la demanda redujo la capacidad tractora del Ministerio según muestra la Figura 1.

Figura 1. Evolución de la demanda interior y exterior del sector industrial



Fuente: Perspectivas de industria de defensa, Ministerio de Defensa, p. 14.

La política industrial definida entonces se ha ido desfasando a medida que han aparecido nuevos marcos de planeamiento, financiación y cooperación industrial en la UE. La entrada de la Comisión Europea en el sector de la Defensa ha incentivado la cooperación industrial y la racionalización de la base tecnológica e industrial de la Defensa.<sup>10</sup> La aparición de nuevos mecanismos europeos para coordinar los planeamientos militares y financiar la investigación y el desarrollo cooperativo en la UE (EDAP, EDF, CARD y CDP) facilita el

<sup>10</sup> Félix Arteaga y Luis Simón (2019), "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española", *Policy Paper*, nº 1/2019, Real Instituto Elcano, enero.

desarrollo de capacidades críticas para la autonomía estratégica de la UE. La digitalización y la aceleración tecnológica, en la denominada cuarta revolución industrial, han afectado a la competitividad de la industria y a las necesidades de la Defensa. Además, los procesos de asociación estratégica entre países o empresas (Francia-Alemania, Francia-Reino Unido, Alemania-Reino Unido, KM-Nexter y Naviris, entre otros) que les asegura una posición dominante en perjuicio de sus competidores.

En 2019, y tras un período de interinidad política, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo elaboró las agendas sectoriales de la Industria Aeronáutica, Naval y Espacial, mientras que el Ministerio de Defensa actualizó las Perspectivas de industria de Defensa. Son documentos que describen el estado de los distintos sectores y que se debían desarrollar mediante planes estratégicos que, tras el COVID-19, tendrán que esperar hasta que se aclare el contexto incierto de planeamiento.

A corto plazo, la crisis del COVID-19 afectará a la base industrial nacional y a las cadenas de suministro europeas en las que participan empresas españolas.<sup>11</sup> La paralización de la producción, las restricciones de movilidad, los fallos de suministros y las medidas de seguridad laboral generarán retrasos en la producción hasta que se ajusten las cadenas de montaje. Su impacto a corto plazo será mayor en los escalones de las cadenas de suministro dedicados a la fabricación y suministro de componentes (*hardware*) que en los escalones dedicados a la integración y *software*. En estos escalones de alto valor añadido sólo son de prever retrasos en suministros y programas que podían compensarse, al igual que en 2008-2014, con la reorientación de las políticas de exportación y ayudas puntuales para reforzar su resiliencia. Las cadenas nacionales, constituidas por una gran cantidad de pymes (un 83%), pueden verse afectadas por nuevas caídas de la demanda, por problemas de financiación o por su exposición a su compra por empresas de dentro o fuera de la UE. Las industrias españolas que participan en cadenas de suministro internacionales pueden sufrir los mismos problemas, a los que hay que añadir el de verse afectadas por procesos de reestructuración y relocalización en cuyas decisiones –las de las grandes empresas y Estados del sector– tienen poca influencia.

En consecuencia, un primer riesgo a valorar es el impacto cruzado de los cambios en las cadenas de suministro global, europea y nacional debido a su interdependencia, así como la exposición de la industria nacional a la reestructuración industrial, identificando los ganadores y perdedores de ese proceso para adoptar las medidas preventivas que se indican más abajo. El mismo riesgo existe entre empresas duales, como las del sector aeroespacial, en las que la crisis en un sector civil (aviación comercial) puede tener efectos en el sector militar y viceversa. Siendo así, la inclusión industrial en las cadenas de suministro de alto valor y la garantía de suministro para las operaciones deberían ser criterios para adoptar decisiones de apoyo o salvaguardia a la industria, especialmente en áreas tecnológicas emergentes para la Defensa donde la capacidad de innovación nacional precisa asociaciones estratégicas con países y empresas punteras.

---

<sup>11</sup> Para una primera valoración del impacto sobre el sector industrial habrá que esperar a los resultados de la auditoría específica que la DGAM ha encomendado a sus inspectores según el subdirector general de Inspección, Regulación y Estrategia, Pedro Fuster, <https://www.youtube.com/watch?v=E0xSJ3mHy-c>.

Mientras que todas las industrias europeas del sector se enfrentan a los mismos problemas económicos, las de los países con mayores recursos económicos como Alemania y Francia, pueden recibir financiación de sus gobiernos en mayor proporción que las industrias de los países como España e Italia, con mayores dificultades financieras. Debido al COVID-19, la Comisión Europea ha autorizado la ayuda estatal a las empresas, grandes o pequeñas, mediante un Marco Temporal que altera las reglas previas de la competencia,<sup>12</sup> y aunque sus condiciones limitan la entrada de capital público y la adquisición de compañías, coloca a las industrias de los países grandes en mejores condiciones de competir frente a las nacionales.

Con o sin ayudas estatales, es previsible que en un escenario post COVID-19 de dificultades financieras y baja demanda se incrementen las fusiones y la integración dentro del sector. Es de esperar movimientos de capital entre empresas por el interés de entrar en los mercados, por la posibilidad de aprovechar las ayudas públicas y para aprovechar las oportunidades de inversión (gangas) existentes. Si el ciclo de integración incluyera inversores no plenamente europeos, incluso a través de instrumentos domiciliados en la UE o en países de la Asociación Europea de Libre Comercio, habrá que estar muy atentos a las políticas española y europea de autorización-condicionamiento de las inversiones promovida por el Reglamento (UE) 2019/452, cuya entrada en vigor está prevista para el próximo 11 de octubre de 2020. También a los recientes Reales Decretos-ley 8/2020 y 11/2020 aprobados dentro de las medidas de estado de alarma y que fijan una nueva era en el panorama de las inversiones extranjeras en España, dentro de un amplio sector, formado no sólo por las empresas de Defensa.

Tratándose de una crisis global, será más difícil encontrar destinos a la exportación, salvo en áreas emergentes como las de Asia o los que se puedan concertar de gobierno a gobierno. También son de esperar mayores demandas de offset en los compradores potenciales (el 30% en la India) o mayores ofertas de *offsets* en los competidores (EEUU ha aceptado reducciones de precio equivalentes en su venta de F-35 a Polonia), lo que plantea un problema a la política industrial europea que pretende excluir los *offsets*.

En sentido contrario, las cadenas de suministro sanitario pueden beneficiarse de la oportunidad creada por el COVID-19, tras demostrar muchas compañías dedicadas a la industria de Defensa su capacidad de adaptación, modificar su proceso productivo y aprovechar su potencial humano y tecnológico. Las empresas del sector han demostrado disponer de altas capacidades industriales para adaptarse a cualquier tipo de necesidad nacional y su disposición a apoyar al país en todo aquello que fuera necesario.<sup>13</sup> La disrupción de las cadenas globales arroja dudas sobre la seguridad de suministro en el sector de la

---

12 Comunicación (2020)1863 de 19 de marzo de 2020 sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 y sus dos enmiendas posteriores, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_838](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_838).

13 La industria aeroespacial y de Defensa se han volcado en la crisis sanitaria. Empresas como Airbus, Escribano, Tecnalia y Navantia, entre muchas otras, han adaptado su modelo productivo para continuar con la actividad, gestionando y protegiendo a sus empleados, y produciendo equipos sanitarios y de protección Individual, <https://www.infodefensa.com/es/2020/04/13/noticia-industria-aeroespacial-defensa-vuelca-lucha-contra-COVID19.html>. Otro buen ejemplo de la cooperación público-privada es la operativización del proyecto VITAE 40 en dos semanas gracias a la interacción del Ministerio de Industria, AMETIC, Hersill (fabricante de respiradores) y Escribano (Industria de Defensa). Se podrían documentar casos similares en relación con mascarillas, drones o cámaras térmicas.

salud, por lo que se debe estudiar la posibilidad de relocalizar las cadenas nacionales en ámbitos estratégicos.

Toca ahora redefinir qué tecnologías y capacidades son críticas para la seguridad nacional y llegar a acuerdos que aseguren su suministro en situaciones críticas. Ello debería llevar a una reflexión del gobierno para calibrar muy bien hacia donde se orienta la escasa inversión que se pueda acometer en materia de defensa, tratando de articular una estrategia industrial basada en grandes empresas integradoras que cuiden a la mediana y pequeña industria especializada en determinadas tecnologías, que resulta la más eficiente y competitiva. Esta estructura permitiría salir a competir al mercado internacional con mayores garantías, una vez se implemente de forma efectiva, tratando de evitar en lo posible redundancias, y buscando la complementariedad en las empresas que formen el segundo nivel de suministro y soporte tecnológico.

Todo lo anterior sugiere la necesidad de revisar los fundamentos de la política industrial de Defensa o de sus distintos subsectores tras el COVID-19 para identificar las capacidades tecnológicas e industriales nacionales necesarias para mantener el mayor grado posible de autonomía, reducir la dependencia de terceros y favorecer la demanda nacional. Es una oportunidad para reflexionar sobre las capacidades militares necesarias, aquellas industrias estratégicas que queremos retener, obtener o diversificar y aquellas que queremos compartir con socios y aliados. Por la misma razón, se debería revisar el modelo de cooperación público-privada y el de gestión de la DGAM, valorando modelos más inclusivos, ágiles y profesionales en el nuevo entorno post-COVID.<sup>14</sup>

### Recomendaciones

- No hay industrias de Defensa, sino industrias. La gran mayoría de las empresas que contribuyen a la Defensa trabajan para el sector y los mercados civiles, por lo que se las tiene que proteger como industrias.
- Ganar o perder. La crisis creará ganadores y perdedores, retos y oportunidades y la supervivencia de la mayor/mejor parte del sector industrial depende de las medidas de apoyo y protección que tomen el Gobierno y los directivos empresariales.
- No quedarse atrás. La crisis acelerará la transformación de la industria de la Defensa, por lo que el sector debe aferrarse a las medidas europeas y española para transformar la base industrial y preservar su competitividad en el mercado global.

---

<sup>14</sup> España debería evaluar modelos como el *Centre for Defence Industry Capability* australiano (<https://www.business.gov.au/CDIC>) o el *Defence Equipment and Support* del Reino Unido (<https://www.gov.uk/government/organisations/defence-equipment-and-support#content>).

## 4 La investigación y la tecnología

El sector I+D de la base industrial de la Defensa presenta un comportamiento diferenciado en situaciones de crisis. Mientras que el sector industrial pudo afrontar la crisis de 2008-2014 aumentando su dinámica exportadora, que permitió sobrellevar esta crisis y generó una sostenibilidad basada en los mercados exteriores, esta acción industrial no tuvo una implicación en las políticas de I+D (la financiación pública se redujo casi en dos terceras partes entre 2007 y 2017).<sup>15</sup> La razón es que la I+D depende de un mercado en el que existe un comprador único (monopsonio) y la actividad del ecosistema tecnológico-industrial se ve especialmente afectada por la política de incentivos y recursos públicos.

A diferencia de lo que ocurrió en la crisis de 2008-2014, la I+D y la innovación deberían ponerse a salvo de los recortes, ya que son determinantes para el futuro industrial y económico.<sup>16</sup> Deberían continuar los programas financiados por Defensa (directamente o bien a través de Industria), tanto las convocatorias futuras de corto plazo (programa Coincidente, por ejemplo), como aquellas que ya se encuentren en marcha. Cualquier brecha temporal puede generar efectos amplificadas en el tiempo, retrasos importantes en la consecución de nuevas tecnologías y desfases temporales con otros sistemas a los que se tienen que sumar. Por ello puede incentivarse la participación de empresas reduciendo la presentación de avales necesarios y estimulando la cooperación en la presentación de propuestas, de manera que el número de firmas afectadas sea mayor. La tercera opción sería incrementar las dotaciones, pero en las circunstancias actuales parece complicado que se pueda dar esta situación.

El problema a medio y largo plazo para toda la base industrial es que el COVID-19 genere un cambio de prioridades en el planteamiento de las políticas de Defensa y cambien los riesgos, las amenazas, los conceptos operativos o los criterios de adquisiciones, entre otros. Es cierto que la crisis ha puesto de relieve la importancia de tecnologías asociadas a la protección de los sistemas y redes de información (TIC) y a las de protección civil (NBQR), pero es posible que las Fuerzas Armadas tengan que transformarse para aprovechar tecnologías como la digitalización, la inteligencia artificial, la ciberdefensa, la automatización o la computación, entre muchas otras que van a cambiar la estructura y funcionamiento de los ejércitos futuros. En una situación de recursos escasos, habría que enfocar las prioridades de investigación hacia tecnologías disruptivas que se pudieran aplicar –y monetarizar– en aplicaciones civiles o militares según las necesidades.

---

15 Según datos de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, FECYT, el porcentaje de la I+D de Defensa respecto al total de la I+D financiada con fondos públicos pasó del 2,7% en 2007 al 1% en 2017. "Indicadores del sistema español de ciencia, tecnología e innovación 2019", p. 26.

16 Daniel Fiott (2020), "Will European defence survive coronavirus?", EU Institute for Security Studies, *Expert Comment*, nº 11/2020, Real Instituto Elcano, 27/III/2020.

Pasada la pandemia, cuando se revise la estrategia industrial, deberán evaluarse al alza los componentes de innovación y tecnología de los programas de Defensa, y su posible explotación civil, mientras que el apoyo a los programas duales o los retornos deberían tenerse en cuenta desde el inicio del planeamiento.<sup>17</sup> En este sentido, y como se ha mencionado a propósito de las ayudas al sector industrial, se deberían mantener los programas o proporcionar nuevas ayudas a los elementos más eficientes del sistema tecnológico. Aplicar criterios de exigencia aprovechando el COVID-19 permitiría transformar los procesos de innovación y la estrategia técnico-industrial del sector de la Defensa en España. Tanto por la renuencia al gasto en Defensa en España como por el impacto disruptivo de la tecnología, los programas de Defensa deberían concebirse bajo un enfoque dual (*spin-in/off*) para que se conviertan en programas que, además de mejorar capacidades operativas a las Fuerzas Armadas, mejoren el potencial tecnológico y la competitividad de un sector industrial basado en mercados abiertos y desregulados.

La transformación tecnológica implica un cambio en la gestión de los programas, incluyendo nuevos actores y procedimientos. Los programas deberán buscar retornos tecnológicos para el conjunto de la industria nacional, lo que obliga a incluir en el proceso de decisiones a los centros tecnológicos, las universidades, clústeres de innovación y agencias de investigación. Es difícil reivindicar el carácter dual de las tecnologías cuando no hay plan/modelo de transferencia tecnológica entre Defensa y el sector civil. La financiación mixta conllevará la participación de Ministerios, Comunidades Autónomas, Instituciones Europeas y agencias de desarrollo locales. No parece viable la consolidación del sistema de I+D de la Defensa al margen del sistema nacional de I+D, por lo que se deberá potenciar la sinergia entre ambos. El modelo de colaboración Comisión Interministerial-Ministerio de Defensa-Industria-CDTI que funciona en conexión con los programas de la UE debería servir como base de partida para definir una especialización y priorización de España en sus tecnologías de Defensa (*to make/to buy*).

### Recomendaciones

- No hay industria sin investigación ni tecnología. La investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica no pueden recortarse en situaciones de crisis (son necesarias para salir de ellas).
- La tecnología dual como oportunidad. Las industrias nacionales, independientemente de su tamaño y especialización, han sabido aprovechar los programas europeos (Horizonte 2020, Programas Marco). Las tecnologías duales del programa Horizonte Europa abren la ventana de oportunidad para industrias y centros tecnológicos.
- A tecnologías disruptivas, modelos tecnológicos disruptivos. Las nuevas tecnologías plantean una disrupción en las formas de combatir, investigar y desarrollar productos de Defensa que obliga a revisar cuanto antes los modelos de coordinación vigentes.

---

<sup>17</sup> En un planteamiento de futuro, el cambio tecnológico y las nuevas formas de combate obligarán a cambiar el paradigma de un modelo industrial enfocado a las plataformas por otro enfocado a los sistemas, en la línea de los conceptos como *offset* y *mosaic warfare* de EEUU. De este modo, la base tecnológica primaria sobre la industrial en el sector de la Defensa.

## 5 La cooperación europea

La innovación y capacitación se han beneficiado de los distintos programas de apoyo a la I+D emprendidos por la Comisión Europea tanto en el ámbito general (Horizonte 2020, Horizonte Europa, Agencia Espacial Europea...) como en el de la Defensa (EDAP, PADR, EDF, EDIDP, PESCO...). Las expectativas de inversión y crecimiento se han visto aminoradas por factores externos al sector como el *Brexit*, la recesión, los ajustes de deuda, la propuesta finlandesa de reducción a la mitad del Fondo Europeo de Defensa en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, la recesión económica y, ahora, el COVID-19.

La autonomía estratégica de la UE debe equilibrar sus componentes políticos, operativos e industriales. La crisis del COVID-19 puede alterar ese equilibrio si se da más prioridad a la política industrial (la Comisión) que a la defensa (el Consejo). El equilibrio también puede ponerse en peligro si, como ocurrió en la crisis de 2008, cada Estado miembro adopta medidas de austeridad unilateralmente sin informar a los demás ni evaluar el impacto de las decisiones individuales sobre la autonomía estratégica colectiva. La Política Común de Seguridad y Defensa no dispone de una Estrategia que equilibre los componentes de la autonomía estratégica y los alinee con las amenazas, los conceptos operativos y las capacidades necesarias, una carencia que se hará notar más tras el COVID-19.

El futuro inmediato de la cooperación europea pasa por redefinir los fondos destinados a Defensa, espacio y las prioridades de asignación. La Comisión (DG DEFIS) se ha puesto en contacto con los grandes grupos industriales, por lo que es probable que la cooperación se centre en ellos y no alcance a los MIDCAPS / pymes que estén fuera de sus cadenas de suministro. Ahora que va a ver menos fondos comunes, cobra más importancia la disponibilidad de fondos nacionales para participar en los distintos programas de Defensa, espacio, seguridad y duales.

La cooperación industrial ha tensado las relaciones transatlánticas al restringir el acceso a los programas del Fondo Europeo de Defensa a terceros países. La restricción se ha ido relajando y muchos países son partidarios de mantener o aumentar la colaboración con EEUU y el Reino Unido.<sup>18</sup> En contrapartida, los fondos comunes se presentaban como un esfuerzo adicional de gasto de los aliados. Si las previsiones de recortes se confirman (de 13.000 millones de euros a 6.000 millones), se postergará la autonomía estratégica, será más difícil permitir el acceso a los fondos de terceros, se paralizará la movilidad militar (la ambición inicial de 6.000 millones de euros se ha reducido a "cero") y será más difícil conciliar los planeamientos CDP y CARD de la UE con el NDPP de la OTAN, avanzando más allá de los códigos de capacidades comunes. Sin una coordinación de las medidas a tomar tras el COVID-19 entre los Estados miembros se debilitará la Defensa europea en la UE, la Defensa transatlántica en la OTAN, las relaciones transatlánticas y las relaciones OTAN-UE.<sup>19</sup>

---

18 Véanse las distintas posiciones nacionales, incluidas la española, en la red ARES en <https://www.iris-france.org/ares/>.

19 Este riesgo se analiza en Christian Mölling y Claudia Major (2020), "Saving European Defence from the coronavirus pandemic", *Carnegie Europe*, 30/IV/2020.

No está claro si los recortes disminuirán o aumentarán la cooperación europea. Hay división entre los que piensan que se renacionalizarán las inversiones y los que creen que los países tendrán más interés/necesidad en las inversiones colectivas. La experiencia de 2008 muestra que los recortes desincentivaron la cooperación, aunque entonces no existía el incentivo de los fondos europeos para fomentar las economías de escala en la investigación y el desarrollo.<sup>20</sup> La reducción del Fondo Europeo de Defensa, recortado ya a su mitad antes del COVID-19, desmovilizará las inversiones cooperativas y afectará a los programas de trabajo EDF y PESCO, aunque es de prever que seguirán existiendo fondos para la Defensa más allá del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, una probabilidad que no existía en la crisis de 2008. Una reducción en la ambición europea de inversión o un cambio en las prioridades que interesan a España podrían afectar a las fases posteriores de los grandes programas como el FCAS, lo que afectaría a la participación española que está prevista para financiación en dos o tres años. También podría afectar, total o parcialmente, a programas como el espacial o la movilidad militar. Lo anterior representa un reto para la gestión española de la cooperación europea que, ahora más que nunca, precisa un respaldo político decidido en las instituciones europeas para asegurar su participación en los grandes programas tecnológicos e industriales europeos.<sup>21</sup>

España se enfrenta al reto financiero de mantener sus compromisos europeos en Defensa, espacio y tecnologías duales. Unas inversiones elevadas que no puede satisfacer con los presupuestos de Defensa actuales, sino con créditos extraordinarios de otros Ministerios que, ahora, encontrarán dificultades añadidas.<sup>22</sup> Los presupuestos no pueden financiar sólo programas nacionales, porque iría contra la decisión política de potenciar la cooperación europea y contra el protagonismo adquirido en Europa. Por ejemplo, y en el ámbito de la Defensa, la convocatoria del EDIDP 2019 ha sido un éxito de participación nacional, ya que un 40% de los proyectos presentados a la Comisión por consorcios industriales incluyen empresas españolas, con un total de 35 empresas optando a beneficiarse de la subvención. Para 2020 se han identificado por el momento 17 proyectos de interés para participar, lo que indica que el mensaje ha calado y que de manera práctica la industria está trabajando en línea con los objetivos que la Comisión se marcó. Sin esos fondos se pondría en peligro la participación española en los programas de Defensa o espacio y la inserción de la industria nacional en las cadenas europeas de suministro.

---

20 De mantenerse los fondos en el nivel previsto, la Comisión ocuparía el cuarto lugar como inversor en investigación y desarrollo para la Defensa. Bob Deen y Kimberley Kruijver (2020), "COVID-19 and defence: the need for funding", *Clingendael Alert*, mayo.

21 La Comisión Interministerial formada por varios Ministerios liderados desde el de Defensa (DGAM) y con las asociaciones del sector (TEDAE y AESMIDE) han gestionado técnicamente la defensa de los intereses españoles en los distintos programas de la UE, pero ahora su defensa precisa un perfil más político.

22 La disponibilidad presupuestaria del Ministerio de Defensa también afectaría a su capacidad para intercambiar fondos con otros Ministerios europeos previsto para 2020 (*Cooperative Financial Mechanism*, CFM).

### *Recomendaciones*

- La cooperación va por barrios. La cooperación industrial europea continuará adelante con quienes cuenten con apoyos y fondos de sus Estados (las oportunidades se ganan o pierden ahora).
- La cooperación no es gratis. España contribuye obligatoriamente a la financiación de programas europeos y su aprovechamiento depende de su esfuerzo gestor, inversor y de participación. El esfuerzo determina la diferencia entre ser contribuyente o beneficiario.
- La cooperación es también política. La gestión de la cooperación europea tiene componentes técnicos y económicos, pero también políticos porque son políticas las grandes decisiones. La influencia española en Bruselas precisa un respaldo político de mayor nivel que el actual.



## 6 Las medidas de ayuda

El sector industrial de la Defensa debería acogerse a las medidas de recuperación que se habiliten en España y en la UE. Por razones obvias, parece que los gobiernos y la Comisión podrán justificar mejor esas ayudas como apoyo a la política industrial que como apoyo a la política de Defensa. Por el momento, la Comisión anuncia medidas para apoyar la recuperación del sector industrial europeo,<sup>23</sup> mientras que está por ver si en España se anuncian medidas similares para apoyar a la industria en general o a la de Defensa en particular (no parece viable un programa de estímulo específico a la industria de Defensa distinto del de mantener –por ahora– los compromisos del ciclo inversor en curso).<sup>24</sup>

Algunas de las medidas de apoyo adoptadas por gobiernos europeos se justifican por el carácter estratégico de sectores como las aerolíneas o las empresas de automoción. Es un criterio que podría ser aplicable en España a sectores como el aeroespacial, declarado de interés estratégico por el Ministerio de Industria (programas como el FCAS/NGWS u otros declarados estratégicos por la UE podrían entrar en esa calificación). El resto necesitaría una justificación que difícilmente podría habilitarse en el corto plazo y, en su defecto, debería movilizarse para reclamar su cuota de las ayudas a la industria en lugar de esperar a que se articulen ayudas para su sector específico.

Las medidas públicas conocidas hasta ahora comprenden una variedad de incentivos fiscales, subvenciones o avales públicos a la financiación privada, entre otros y, por su parte, el sector puede recurrir a la financiación privada para ampliar las líneas de crédito.<sup>25</sup> Las medidas extraordinarias facilitan a las empresas a hacer frente a los futuros desembolsos de tesorería y cumplir sus plazos de entrega, siempre y cuando la Administración mantenga sus calendarios de pagos y no se produzcan nuevos aplanamientos o reajustes que desborden la liquidez de las empresas. La misma situación se replica en las pymes, que pueden aprovechar las líneas de crédito abiertas por el ICO hasta un importe de 12,5 millones de euros a amortizar a 20 años, con tres años de carencia y unas condiciones de interés favorables,<sup>26</sup> a la espera de que la Administración y los *prime* mantengan sus compromisos y plazos. En la misma línea, la concesión de algunas ayudas, como la prefinanciación a las cadenas de suministro o el adelanto de pagos, están sujetas a condiciones contractuales que precisarían una revisión si el COVID-19 afecta a su cumplimiento.

---

23 La Comisión (DG DEFIS) establecerá las prioridades estratégicas de la UE (Defensa y espacio). Su inclusión facilitaría el acceso a las ayudas industriales y, en el caso de las tecnologías duales, la financiación del Banco Europeo de Inversiones.

24 El secretario de Estado de Defensa, Ángel Olivares, ha anunciado que el Ministerio está elaborando un plan (Ave Fénix) con medidas para la reactivación de industria dependiendo del escenario presupuestario y de la existencia de recursos adicionales. Entrevista con Infodefensa, 27/V/2020, <https://www.infodefensa.com/es/2020/05/27/noticia-defensa-amortiguara-impacto-covid19-elabora-fenix-reactivar-industria.html>

25 Entre otros, Airbus, <https://www.europapress.es/economia/noticia-airbus-retira-dividendo-2019-previsiones-2020-amplia-liquidez-30000-millones-20200323090154.html>.

26 Línea de avales, R.D.L. 8/2020 de 17 de marzo para renovaciones y nuevos préstamos para pymes.

El tiempo cuenta para la formalización de las ayudas, por lo que el sector (Ministerio de Defensa, Hacienda, ICO, TEDAE y AESMIDE) podría coordinarse con la banca, ofreciendo el aval del Estado, para facilitar préstamos a las empresas y fijar las condiciones de la colaboración. La coordinación evitaría negociaciones por separado y ahorrar un tiempo que se agota a medida que otros sectores se adelantan. En todo caso, un esquema de ayudas como el propuesto interesaría, en principio, a todos: empresas (liquidez, continuidad), entidades financieras (créditos y avales) y Administración (programas, empleo, impuestos), y podría no contar como déficit a nivel nacional en caso de impago de las empresas (a negociar con Bruselas).

Una actuación urgente del Gobierno (Oficaex, AECID, CIDyX, ISDEFE e ICEX) sería la de ayudar al sector industrial que ha desarrollado productos de salud a explotar su esfuerzo asegurando su inclusión en todas las cadenas de suministro sanitario que se están articulando en países y organizaciones internacionales. Al igual que la UME ha encontrado un hueco en las exposiciones y ejercicios internacionales de seguridad y protección civil, el sector de salud debería asegurarse su presencia en las próximas ferias internacionales y en las licitaciones que están ya realizando las organizaciones internacionales, OTAN y UE incluidas.<sup>27</sup>

Los Ministerios de Defensa pueden contratar programas, pero no pueden repartir ayudas como las indicadas anteriormente. Mantener los programas previstos y colaborar con el sector industrial en la obtención de ayudas financieras o regulatorias ya sería una buena medida de apoyo. Sí que pueden emplear sus Oficinas de Apoyo a la Exportación, los acuerdos de Gobierno a Gobierno y la Diplomacia de Defensa para impulsar la promoción de las exportaciones y la presencia del sector en ferias nacionales e internacionales a corto plazo. A mayor plazo se debería crear un marco de ayudas específico a las pymes del sector para facilitar su financiación, internacionalización e inclusión en las cadenas europeas de valor.<sup>28</sup>

En todo caso, es difícil pensar que las ayudas lleguen a todas las industrias en cantidad suficiente para facilitar su recuperación y la de sus cadenas logísticas respectivas, por lo que se deberían articular criterios de distribución y concentrarse en las industrias que tengan más segura la continuidad de negocio, en lugar de prorratar fondos escasos. Visto desde esta perspectiva, la asignación o no de ayudas representa una herramienta de transformación del sector industrial. Los programas de la Comisión ya tienen como objetivo estratégico fomentar la racionalización (europeización) de la base industrial europea de la Defensa,<sup>29</sup> por lo que la Administración debería sopesar si las nuevas ayudas se utilizan para reestructurar o preservar la base tecnológica e industrial nacional.

---

27 Un ejemplo clarísimo es el Proyecto VESTAS que lidera la pyme Ghan (Proyecto VESTAS de la convocatoria EDIDP de 2019), junto con empresas de España, Italia, Portugal, Francia y Hungría para el análisis, estudio y diseño de un sistema de gestión integral de situaciones de emergencia, incluida una reserva estratégica de suministros y servicios disponibles dentro de una estructura europea para dar respuesta o intervenir militarmente.

28 Ministerio de Defensa del Reino Unido (2019), "MoD small and medium-sized enterprises action plan 2019-2022", marzo; Ministerio de Defensa de Francia (2014), "Le pacte défense PME"; y Ministerio de Defensa de Francia (2015), "Action PME".

29 La Comisión ya se proponía revisar las políticas nacionales de ayuda a las industrias en 2021 y emplear el EDF para integrar la base industrial de la defensa en su Nueva Estrategia Industrial (10/III/2020).

### *Recomendaciones*

- Aprovechar las medidas. La base industrial y tecnológica de la Defensa debe aprovechar las ayudas independientemente de su tipificación o procedencia a las que puedan acogerse, sin esperar un plan específico para el sector.
- Hacer de la virtud necesidad. El Gobierno debería recompensar la contribución del sector con soluciones industriales a los problemas sanitarios con un esfuerzo para asegurar su inclusión en las cadenas de suministro nacionales e internacionales.
- Apoyar con criterio. Siendo limitadas, las ayudas deben adjudicarse con criterios de eficacia y transformación, ayudando más a las industrias y tecnologías con mayor proyección de futuro.



## 7 Misiones y operaciones

Las misiones y operaciones de las Fuerzas Armadas también se verán afectadas por la disponibilidad presupuestaria. Por un lado, y además de mantener las misiones permanentes, es previsible un incremento de las misiones de apoyo a las autoridades civiles. Por otro, las misiones y operaciones en el exterior continuarán a corto plazo según lo programado aunque, como se ha mencionado anteriormente, sujetos a la disponibilidad del Fondo de Contingencia. Hasta el pasado reciente, la disponibilidad de fondos extraordinarios permitía a España realizar sus misiones en el exterior a pesar de su creciente coste, aliviando los costes de adiestramiento y equipo. A medida que se han incluido esos costes en los presupuestos ordinarios y que tras el COVID-19 se reduzcan los fondos extraordinarios, se podría poner en riesgo la financiación de las operaciones en curso y la asunción de nuevas misiones, dentro y fuera del país.

La pandemia podría provocar un daño colateral tanto por la necesidad de evacuar contingentes o dotaciones contagiadas (Afganistán, Irak y Mali, hasta ahora), como por la dificultad de desarrollar operaciones en ambiente pandémico, una dificultad que pueden aprovechar los movimientos yihadistas para ocupar el vacío que deje la presencia de fuerzas internacionales. El retraimiento de las operaciones podría facilitar la reactivación de la insurgencia en zonas como el Sahel, lo que obligaría a España a cambiar su patrón de intervención en África, pasando de las misiones de adiestramiento y apoyo logístico a operaciones de combate en entornos hostiles.

El COVID-19 ha puesto de manifiesto que las Fuerzas Armadas estaban preparadas para planificar y responder a este tipo de crisis, ya que siempre han considerado el ambiente NBQR como uno de los marcos de actuación posibles. La propia crisis sanitaria podríamos contemplarla como una gran operación logístico-sanitaria, con unos procedimientos de actuación técnicos muy similares a los que se emplean en conflictos convencionales. La necesidad de seguir actuando en las misiones en curso, exteriores e interiores, en este nuevo ambiente, biológico en este caso, imponen una mayor exigencia, no sólo en su ejecución, sino también en su sostenimiento logístico: relevos y reemplazos de personal, necesidades de recursos específicos y de los *stocks* correspondientes, entre otros. Por otra parte, la misión de apoyo a las autoridades civiles es crucial, como se está viendo en estos días, en la que la respuesta de las Fuerzas Armadas es muy eficaz y está siempre disponible.

En consecuencia, es probable que aumente –incluso a corto plazo– la demanda de misiones nacionales, de la UE<sup>30</sup> o de la OTAN para llevar a cabo o proteger campañas de asistencia sanitaria, tanto en el interior como en el exterior, un papel postergado hasta ahora en la

---

30 El alto representante, Josep Borrell, tras la videoconferencia con los ministros de Defensa de la UE del 12/11/2020, manifestó la voluntad de preservar los compromisos actuales y reforzar las de apoyo a la salud global, <https://video.consilium.europa.eu/en/webcast/37539d78-fb40-4f18-8397-9058673d7e07>.

mayoría de las Fuerzas Armadas.<sup>31</sup> En consecuencia, parece necesario evaluar cuanto antes las oportunidades y retos de estas nuevas funciones para que se puedan integrar en el conjunto general de misiones y operaciones, modificar las estructuras de fuerza, potenciar las unidades NBQR y habilitar las partidas presupuestarias necesarias.

### *Recomendaciones*

- Prepararse para lo peor. Las Fuerzas Armadas deben prepararse para actuar en entornos más hostiles, inestables e insalubres tras el COVID-19, especialmente en el norte de África y en el Sahel, donde pueden reaparecer brotes de insurgencia.
- Mantener las misiones permanentes, revisar las del exterior. Las dificultades sanitarias y presupuestarias obligarán a revisar los criterios de participación que hasta ahora se regían por demostrar la solidaridad y facilitar el adiestramiento.
- No desatender unas misiones para atender a otras. La ejemplar respuesta de las Fuerzas Armadas ha creado expectativas de apoyo a las autoridades en situaciones de emergencia que pueden poner en riesgo el cumplimiento de sus misiones básicas.

---

<sup>31</sup> Hasta ahora, las capacidades asistenciales de las Fuerzas Armadas se enfocan a la protección de los despliegues, pero algunos países como EEUU las han utilizado para prestar asistencia internacional a terceros países en situaciones de pandemia como parte de su enfoque de salud global (caso de la Operación *United Assistance* en Monrovia y Liberia con el ébola en 2013-2016).

## 8 El relato a seguir

Por último, y de cara al necesario debate sobre el impacto del COVID-19 en la Defensa, resulta necesario armonizar los argumentos y mensajes que se quieren transmitir, con el fin de alinear objetivos y evitar contradicciones en la comunicación estratégica. De la contribución colectiva podemos extraer las siguientes recomendaciones:

- La Defensa debe aprovechar el comportamiento ejemplar de las Fuerzas Armadas para reafirmar su utilidad social y superar su complejo de inferioridad frente a otras políticas públicas (su gasto es social).
- La Defensa proporciona seguridad, protección civil, impuestos, empleos de calidad, tecnología, innovación y desarrollo (la Defensa protege a su población).
- El sector puede salir adelante si no se le penaliza con más recortes que a los demás y si se le ofrecen las mismas medidas de apoyo (la discriminación como agravio).
- El sector industrial de la Defensa es importante para la economía nacional y debe acceder a todas las ayudas, nacionales o europeas, que se den a la industria (la industria de Defensa es industria).
- Las propuestas deben acompañarse de valoraciones de daños para anticipar los efectos de cada decisión (mostrar qué/quién se puede dejar atrás).
- Recortar la inversión en programas europeos pone en peligro los retornos tecnológicos y económicos (se pierden fondos comunes que hay que pagar obligatoriamente sin conseguir nada a cambio).
- La gran mayoría de las industrias del sector son industrias civiles con tecnologías duales aplicables a la Defensa (de Defensa son las aplicaciones, no las industrias).
- Las nuevas misiones asociadas a la asistencia sanitaria o al apoyo a las autoridades civiles deben acompañarse de partidas presupuestarias (no se puede hacer más con lo que hay ni –mucho menos– con menos).



## ANEXO

### Tribuna pública conjunta de varios *think tanks* europeos

*“La Defensa europea no debería ser la víctima del ‘gran cierre’”*

Europa se enfrenta en la actualidad a una crisis sanitaria sin precedentes que tendrá consecuencias económicas gigantescas y podría transformarse en una depresión grave. Mientras que la UE está planificando su “estrategia de salida” y una respuesta a largo plazo a la pandemia, el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027 se ha revisado en las últimas semanas para convertirse en la columna vertebral de su plan de recuperación. No cabe duda de que se centrará en sectores críticos como la salud o la energía. Creemos que el sector de la Defensa debe incluirse entre estos sectores críticos y que una versión revisada del MFP debe ser la oportunidad de reafirmar un presupuesto verdaderamente ambicioso para el Fondo Europeo de Defensa.

Hoy estamos legítimamente centrados en la crisis relacionada con el COVID-19, pero la realidad es que no sabemos qué crisis están a la vuelta de la esquina. Esta pandemia demostró que lo que parecía impensable puede ocurrir. Con los importantes retos geopolíticos actuales a los que se enfrenta la UE, no es el momento de recortar o desinvertir en la Defensa de Europa. De hecho, el COVID-19 no detendrá ni atenuará el actual empeoramiento del entorno internacional de seguridad que amenaza la seguridad y los intereses europeos. Por el contrario, es probable que el mundo sea más inestable y poco seguro. También nos recuerdan que, aparte de la pandemia, todavía arden numerosas crisis en las fronteras de la UE y en la vecindad en general. Recordemos, asimismo, que el sector europeo de la Defensa es un elemento central del nuevo impulso para que las capacidades militares europeas casen con el objetivo de proteger a los europeos, un pilar de la autonomía estratégica de Europa, de la capacidad para actuar y un activo creíble para sus aliados.

Aunque el COVID-19 y la crisis de 2008-2010 son muy diferentes, pueden tener efectos muy similares en las inversiones y la industria europea en materia de Defensa si se aplicaran políticas de consolidación presupuestaria. De hecho, la recesión económica y los recortes en el gasto militar ya dieron lugar a un descenso significativo de las inversiones en Defensa tras la crisis anterior. Con una caída del PIB en 2020 que podría ser –a escala de la UE– entre dos y tres veces superior a la de la crisis de 2008, existe el riesgo de que la Defensa no aparezca, una vez más, como una prioridad para los líderes europeos durante la recuperación económica y la consolidación presupuestaria. Aún más preocupante, estos recortes después de 2008 y 2010 afectaron a la investigación y el desarrollo (I+D) y a su parte más prospectiva, la investigación y tecnología (I+T), que es crítica para anticipar la innovación en materia de Defensa a largo plazo. Sin embargo, la disminución del dinero destinado a la investigación en materia de Defensa puede poner en peligro la iniciación de los principales programas de Defensa en un momento en que Europa está intentando desarrollar la próxima generación de aviones, vehículos, buques y otras capacidades de combate como los sistemas no tripulados, cruciales para su ventaja militar y tecnológica.

Por último, y aunque la duplicación y la fragmentación han sido problemas persistentes e importantes para la Defensa europea, los programas de colaboración también se vieron gravemente afectados después de 2010. Si tal situación se vuelve a repetir en la actualidad, Europa perdería capacidades industriales y tecnológicas críticas y crearía nuevas dependencias respecto a terceros Estados. Esto no sólo obstaculizaría los esfuerzos de Europa por desarrollar su autonomía estratégica, sino que también obstaculizaría de forma significativa la credibilidad de las naciones europeas como socios militares, especialmente en el seno de la OTAN. Ya que las industrias de Defensa generan cada vez más productos de doble uso y que la crisis económica está afectando a la economía, se ponen en riesgo capacidades industriales valiosas (tecnología avanzada, empleos muy cualificados, etc.) que pueden acabar desapareciendo. Será necesario un apoyo específico a este sector para mitigar los efectos de la crisis económica y preservar el futuro industrial a largo plazo de Europa.

Debemos aprender las lecciones de las consecuencias de la crisis de la zona del euro y no repetir nuestros errores del pasado. A raíz de la Estrategia Global de la UE de 2016, y junto con la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), el Fondo Europeo de Defensa (FED) constituye una iniciativa clave para que nuestra Defensa y Seguridad sean más colectivas y creíbles, al tiempo que se garantiza un uso más eficiente del gasto público. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, el FED ya estaba amenazado por las negociaciones para el próximo Marco Financiero Plurianual y se propuso reducir a la mitad su presupuesto previsto. Esta situación obstaculizaría significativamente los esfuerzos realizados durante la última década para hacer de la Defensa europea una realidad efectiva y creíble. Sería un despilfarro de tiempo y esfuerzo. Ahora es el momento de redoblar los esfuerzos y de utilizar el Marco Financiero para impulsar una mayor cooperación industrial en materia de Defensa de la UE. Por lo tanto, creemos que el nuevo Marco Financiero debería mantener, como mínimo, la propuesta inicial de 13 millones de euros para el FED (es decir, el 1% del presupuesto de la Unión) y, si es posible, prever un incremento realista.

A medida que Europa salga gradualmente de la pandemia, no puede haber ninguna “nueva normalidad” segura sin una Defensa sólida europea.

Los firmantes son consejeros científicos del grupo *Armament Industry Research* (ARES):

Felix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano; Daniel Fiott, editor de Seguridad y Defensa del IESUE; Keith Hartley, profesor emérito de la Universidad de York; Sylvie Matelly, directora adjunta del IRIS; Jean-Pierre Maulny, director adjunto del IRIS; Alessandro Marrone, jefe del Programa de Defensa en el IAI; Edouard Simon, director de investigación en IRIS; y Margarita Šešelgytė, directora del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad de Vilna.

Publicada en el Real Instituto Elcano: “La defensa europea no debería ser la víctima del ‘gran cierre’” y “European defence should not be the casualty of ‘the Great Lockdown’”.

*En Euractive*: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/opinion/european-defence-should-not-be-the-casualty-of-the-great-lockdown/>.

*En Frankfurter Allgemeine Zeitung*: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europas-verteidigung-sollte-nicht-opfer-des-lockdowns-sein-16741130-p2.html>.



# Con el patrocinio de



# Consejo Asesor Empresarial



# Con la colaboración de





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)  
[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

