

## **Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD) en España**

*Félix Arteaga,  
con la colaboración de representantes  
del sector industrial de la seguridad y la defensa*

Área: Seguridad y Defensa  
Documento de Trabajo 18/2011  
29/11/2011

---

# Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD) en España

*Félix Arteaga\**, con la colaboración de representantes del sector industrial de la seguridad y la defensa.

## Presentación

Los cambios estratégicos de las dos últimas décadas han puesto a prueba la capacidad de los gobiernos y de las industrias para adaptarse a un contexto de seguridad y defensa nuevo con los procedimientos y mentalidades heredados de la Guerra Fría. La crisis económica y financiera de los últimos años coincide con el fin anunciado de las operaciones militares de envergadura como las de Irak y Afganistán, que habían prorrogado hasta el límite la vigencia del modelo anterior, y con la emergencia de nuevas necesidades en el ámbito de la seguridad. La seguridad y la defensa precisan ahora una base industrial que ya no puede seguir con la organización y funcionamiento del pasado.

La constatación de un fin de ciclo en el sector industrial de la defensa y la emergencia de otro nuevo para el Siglo XXI han sugerido al Real Instituto Elcano la oportunidad de elaborar este estudio, en el que se analiza el estado del sector industrial de seguridad y defensa en España, su potencialidad y riesgos. En él se identifican las tendencias generales de cambio y la forma en la que se están adaptando a ella los mismos sectores de países afines. Sobre esas conclusiones, el estudio plantea la necesidad de afrontar una reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD) para el que aporta una visión genérica y unas recomendaciones concretas.

El estudio se ha desarrollado a lo largo de 2010 bajo la dirección de Félix Arteaga, investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano, con la colaboración del sector industrial de la seguridad y la defensa.

## Resumen ejecutivo

Del estudio realizado se desprenden las siguientes recomendaciones para la articulación de un nuevo modelo industrial de la seguridad y la defensa en España.

Recomendaciones para el gobierno y para el sector:

- Ampliar el ámbito del sector industrial desde la Defensa al más amplio de Seguridad y Defensa para incluir no sólo los equipos y servicios que garantizan la protección del

---

\* *Investigador principal, seguridad y defensa, Real Instituto Elcano.*

Estado y del territorio sino también los que garantizan el bienestar, el funcionamiento de los servicios públicos y privados y la protección de los ciudadanos en una sociedad avanzada como la española.

- Integrar las estrategias públicas y privadas aprovechando las oportunidades abiertas por la Estrategia Española de Seguridad, la Ley de Contratos del Sector Público, el anteproyecto de Diplomacia Económica y el Plan Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros.
- Cambiar el modelo de relación desde el monopsonio gubernamental de la demanda a uno de liderazgo compartido (colaboración público-privada, CPP) que incorpore al sector privado desde el inicio de la definición de las necesidades públicas (enfoque proactivo).
- Apoyar la I+D+i del Sector, implicando a centros tecnológicos y universitarios en el sector, aprovechando los fondos europeos de investigación y primando la innovación del Sector como parte de la innovación general, tal y como se reivindica en la Estrategia Estatal de Innovación o en el concepto de Compra Pública Innovadora.

#### Recomendaciones para el Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD):

- Seguir avanzando en la internacionalización y concentración del SISD para consolidar la orientación global en lo geográfico (de lo nacional a lo global en los mercados), lo funcional (de vender capacidades a proporcionar también servicios) y a crear asociaciones estratégicas –partenariados- sostenibles (alianzas con empresas no españolas o acuerdos con multinacionales con participación española).
- Aprovechar la base tecnológica alcanzada para diversificar su capacidad de innovación desde una producción orientada hacia lo militar a otra orientada a lo civil-militar y desde la defensa hacia la seguridad y la defensa.
- Ampliar su modelo de negocio complementando los contratos destinados a la producción de bienes y equipos con otros contratos dedicados a servicios que incluyan modalidades de colaboración público-privada más amplias como el diseño, financiación, mantenimiento y explotación.
- Incrementar la presencia e interacción con otros sectores industriales, asociaciones empresariales y foros para reducir su aislamiento.

#### Recomendaciones para el gobierno:

- Acabar con la excepcionalidad del sector, integrando la economía de la seguridad y la defensa en el conjunto de la economía nacional, en lugar de marginar al SISD del conjunto de iniciativas y planes de investigación, compra pública innovadora, diplomacia comercial y otros que se adoptan para fomentar la industria nacional (el sector no sólo produce servicios públicos de seguridad y defensa sino que también genera ingresos, tecnologías, puestos de trabajo y tejido industrial).
- Apoyar la reestructuración del sector desde un modelo basado en las adquisiciones de grandes equipos de defensa a otro basado en la aplicación dual de las capacidades

tecnológicas adquiridas, de uno basado en la atomización del sector a otro capaz de ganar tamaño y competir bajo la globalización (reestructuración industrial proactiva).

- Pasar de un modelo de gestión ministerial a otro interministerial en el que se potencien economías de escala a través de políticas de adquisiciones, tecnológicas, comerciales, inteligencia económica que faciliten la competitividad, continuidad de negocio y reestructuración del sector, evitando la desmovilización de la base industrial (Política Industrial de Seguridad y Defensa).
- Liderar la colaboración público-privada, potenciando los foros de interacción (por ejemplo, el Foro Social que propone la Estrategia Española de Seguridad).
- Reformar el procedimiento de adquisiciones, añadiendo criterios de innovación, exportabilidad y sostenibilidad para compatibilizar las necesidades operativas con las del mantenimiento de empleos, exportaciones e industrias sostenibles de alto valor añadido (Compra Pública Innovadora).
- Centralizar la gestión de adquisiciones, centralizando la gestión de los programas en los ministerios (creando o reforzando las organizaciones especializadas) y el planeamiento, supervisión y evaluación (creando una Agencia de Adquisiciones de Seguridad y Defensa).

### **Propuesta para la reestructuración del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa**

El estudio del Real Instituto Elcano se ha estructurado en cuatro apartados: (1) el momento actual del Sector Industrial de la Seguridad y la Defensa (SISD), su contribución a la economía nacional, sus potencialidades y retos; (2) las tendencias generales de cambio de los mercados de seguridad y defensa, los nuevos modelos de colaboración o la innovación; (3) las mejores prácticas de terceros para adaptarse a las tendencias de cambio; y (4), finalmente, las líneas de acción para cambiar el modelo del SISD vigente que se traducen en las recomendaciones para el gobierno, el sector y para ambos que ofrece el estudio.

#### *El momento actual*

La descripción del momento actual incluye las fortalezas y vulnerabilidades del sector. Por un lado, recoge algunos indicadores de su contribución a la economía nacional en función de los puestos de trabajo, exportaciones y autonomía estratégica que permite la disponibilidad de una base industrial y tecnológica nacional. Por otro, se recogen los factores estructurales o coyunturales que dificultan o cuestionan la continuidad del sector a pesar de de cambio presupuestarios, potencial tanto los logros de relevancia el momento alcanzado por la industria del sector, su globalización y la excelencia de su nivel tecnológico y exportador.

#### *El potencial del sector*

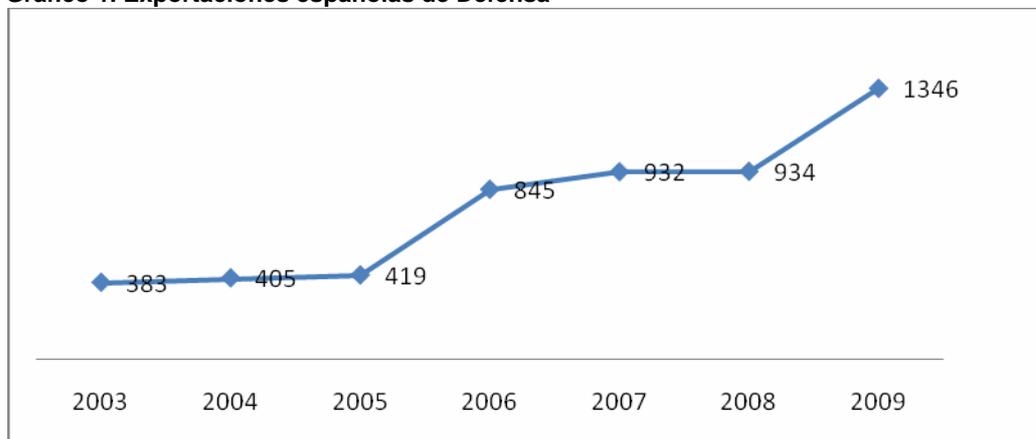
La colaboración entre el sector público español –principalmente el Ministerio de Defensa– y el SISD ha permitido alcanzar capacidades industriales estratégicas para el funcionamiento de las fuerzas armadas y de seguridad, así como el acceso de la industria

a capacidades tecnológicas avanzadas. El SISD dispone hoy de capacidades de integración, diseño e ingeniería a la altura de las mejores y ofrece productos competitivos y capacidad de exportación para un mercado global que generan un alto valor añadido a la economía nacional.

Entre otros indicadores que avalan la condición estratégica del SISD por su aportación a la economía, la seguridad y la defensa de España figuran los siguientes:

- Con datos de TEDAE para 2008, el peso del sector de la defensa representó el 0,8% del PIB y los sectores de defensa y aeronáutico facturaron 8.661 millones de euros, dedicaron a I+D+i el 12% de su facturación y exportaron el 63,9% de su producción.

**Gráfico 1. Exportaciones españolas de Defensa**



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio Exterior (cifras en millones de euros).

- En cifras de empleo, el sector industrial de la defensa aporta 18.000 empleos directos y 50.000 indirectos en el sector privado.<sup>1</sup>
- En 2010, el 42% de la facturación total del sector naval correspondió al Ministerio de Defensa español y el 73% si se incluyen otros Ministerios de Defensa en el extranjero.
- El impacto de los principales programas de defensa sobre la I+D+i: el 16,2% de las inversiones en defensa –unos 27.000 millones de los principales programas de modernización del Ministerio de Defensa– van a industrias de alta tecnología y el 24,8% a sectores intensivos en conocimiento.
- La actividad ministerial –no la industrial del sector– representó el 0,2% del consumo de la economía nacional, el 0,4% de la producción y el 0,9% del empleo, lo que refleja su importancia en el conjunto de las administraciones públicas y la economía nacional, según muestra la Tabla 1 siguiente.

<sup>1</sup> Presentación del Secretario de Estado del 5 de mayo de 2010 en el Ceseden. Según el Institut d'Economia, los datos para 2005 eran de 165.381 empleos: 71.344 directos y 94.037 indirectos (aproximadamente el 1,9% del empleo total en España). Según Tedae, serían 40.000 empleos directos en 2008.

**Tabla 1. Peso específico del Ministerio de Defensa en relación con la economía general**

	Valor (€mn)	Peso respecto al resto de las administraciones públicas (%)	Peso respecto a la economía (%)
Producción	6.868	11,1	0,4
Consumo intermedio	1.522	8,2	0,2
Valor añadido	5.346	12,4	0,7
Empleo (miles)	169	14,3	0,9

Fuente: Institut d'Economia/Ministerio de Defensa (datos de 2005).

- Cada euro del presupuesto que se destina a la defensa se multiplica por 2,5 en su contribución a la economía,<sup>2</sup> un impacto mayor que el de cualquier gasto de la administración, y se multiplica por cuatro en exportaciones y retornos de cooperación industrial (las reducciones presupuestarias afectan negativamente en la misma proporción).
- El 54,2% de la demanda final total asociada a la defensa (4.109 millones de euros en 2005) se destina a sectores de alta tecnología e intensivos en conocimiento según la clasificación de la OCDE, lo que demuestra su impulso a sectores clave de la economía española

**Tabla 2. Contribución de la defensa a la base tecnológica y el conocimiento**

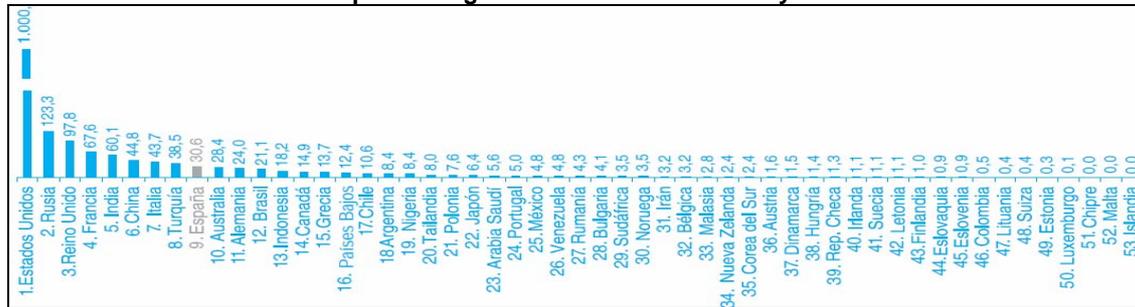
	Industrias de alta tecnología		Servicios intensivos en conocimiento	
	Valor (m€)	% total	Valor (€mm)	% total
Personal	52,1	0,7	1.414	18,6
Inversiones	831	11,0	510	6,7
Exportaciones	359	4,7	0,7	0
Retornos industriales	154	2,0	7,9	0,1
Créditos M. Industria	568	7,5	211	2,8

Fuente: Institut d'Economia/Ministerio de Defensa.

La disponibilidad de capacidades de proyección estratégica permite a España ocupar el 9º lugar mundial en presencia militar, un indicador que mide las tropas desplegadas en misiones internacionales y los medios de proyección estratégicos disponibles, lo que aporta una visibilidad notable de España como actor de defensa y seguridad global. Además, la combinación del planeamiento estratégico con la base industrial y tecnológica permite a España cumplir con sus compromisos internacionales de seguridad y defensa (misiones internacionales, rotaciones de fuerzas, mandos componentes y proyectables, unidades multinacionales y gestión de crisis) y proporciona un instrumento de proyección a la acción exterior española de la que disponen pocos países según muestra el Gráfico 2.

<sup>2</sup> Según la metodología, análisis y conclusiones de las tablas *input-output* elaboradas por el Institut d'Economia de Barcelona para el Ministerio de Defensa sobre datos estadísticos de 2005, Cuadernos 4 y 5 de Política Industrial, diciembre de 2010.

**Gráfico 2. Presencia militar española según el Índice Elcano de Proyección Global 2011**



Fuente: Índice Elcano de Proyección Global, IEPG 2011, p. 93.

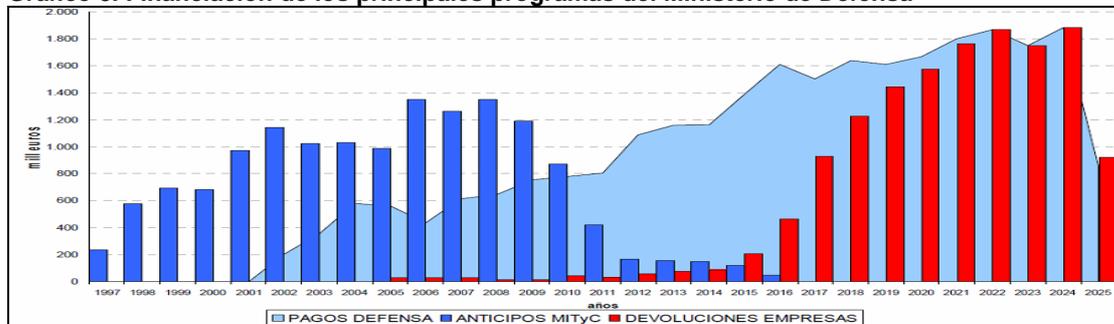
### Los retos de fin de ciclo

La progresión del sector se enfrenta a grandes retos debido a la contracción presupuestaria fruto de la crisis económica y financiera, al incremento de la competencia por mercados alternativos, a problemas de escala del propio sector industrial, a la obsolescencia de un modelo de relación entre el sector público y privado y a la persistencia de una mala imagen del sector.

#### *Las reducciones presupuestarias*

El SISD ha progresado en las últimas décadas gracias a la demanda del Ministerio de Defensa en un escenario presupuestario que se ha ido reduciendo de forma progresiva en las dos últimas décadas y de forma acelerada en los últimos años hasta llegar al 0,68% del PIB. Sin una Ley de Dotaciones que permita conocer un horizonte presupuestario a largo y medio plazo, los presupuestos de defensa se han reducido un 33% entre 1990 y 2011, pese a que la riqueza nacional creció el 60% y los presupuestos crecieron un 42% en el mismo período. Además, el Ministerio de Defensa aplazó el pago de los programas principales y le restan por pagar hasta 2025 unos 23.000 millones de euros en los plazos y cantidades que se recogen en el Gráfico 3 y que representa entre 2.500 y 3.000 millones de euros anuales sólo por ese concepto, cantidades que difícilmente pueden asumir los presupuestos actuales teniendo en cuenta que además de los gastos fijos de personal deben cubrir gastos de operaciones y mantenimiento que tienden a crecer.

**Gráfico 3. Financiación de los principales programas del Ministerio de Defensa**



Fuente: Ruiz-Huerta *et al.* (2010), citado por Antonio Fonría en Documentos de Opinión IEEE nº 15/2011, p.7.

El gasto en inversiones ha ido disminuyendo del 30% entre 1990 y 1997, al 26% entre 1998 y 2008 y al 13% en 2011. El presupuesto inicial de 2011 sufre una reducción del 16% respecto al de 2008 (7.156 en lugar de 8.500 millones de euros) y una caída del 50% de las inversiones (1.005 en lugar de 2.038 millones de euros). La contracción también afecta a las inversiones en seguridad que han disminuido un 57% en los últimos años (Tabla 3) comparado con el 41% de la defensa (Tabla 4), aunque su valor absoluto es menor. En el mismo sentido, los presupuestos de I+D han pasado de los 202 millones en 2007 a los 73 millones de 2011, lo que representa una reducción del 63%.

**Tabla 3. Contracción del mercado nacional de la seguridad (inversiones)**

2009	2010	2011	Variación neta 2009-2011	Porcentaje 2009-2011
366	195	157	-209	-57%

**Tabla 4. Contracción del mercado nacional de la defensa (inversiones)**

2009	2010	2011	Variación neta 2009-2011	Porcentaje 2009-2011
1.809	1.273	1.062	-747	-41%

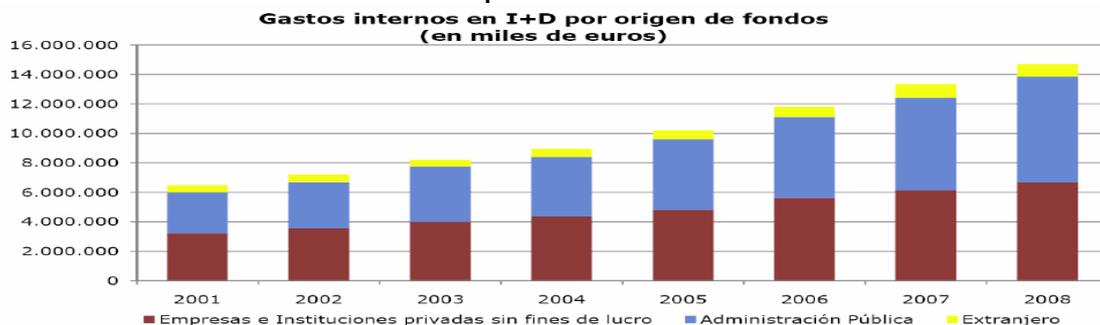
La contracción de las inversiones en I+D afecta al SISD porque éste depende más que otros sectores de la inversión oficial, tal y como muestran los Gráficos 4 y 5 siguientes.

**Gráfico 4. Comparación entre la investigación civil y militar en España**



Fuente: Informe Cotec 2010, Tecnología e Innovación en España.

**Gráfico 5. Procedencia de las inversiones españolas en I+D**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

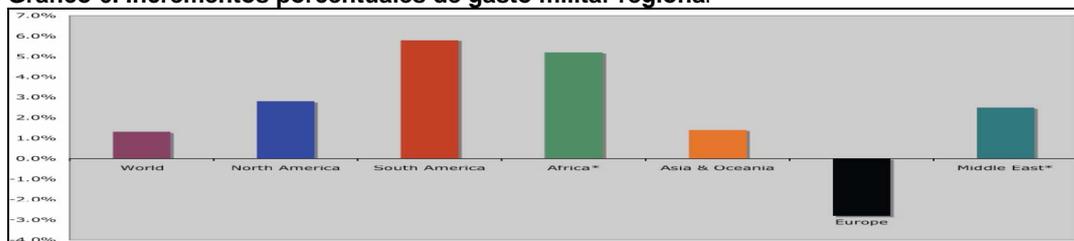
Como resultado de lo anterior, el SISD se enfrenta a un fin de ciclo presupuestario en el que se contraerá la demanda nacional y los presupuestos disponibles no podrán afrontar la adquisición de capacidades emergentes ni el mantenimiento de las adquiridas porque

deberán atender el pago de obligaciones pendientes. Esto coloca a las empresas menos internacionalizadas del SISD, a las que cuentan ya con un exceso de capacidad instalada y, especialmente, a las PYME en una situación que afecta seriamente a su continuidad de negocio.

#### *La competencia por los mercados alternativos*

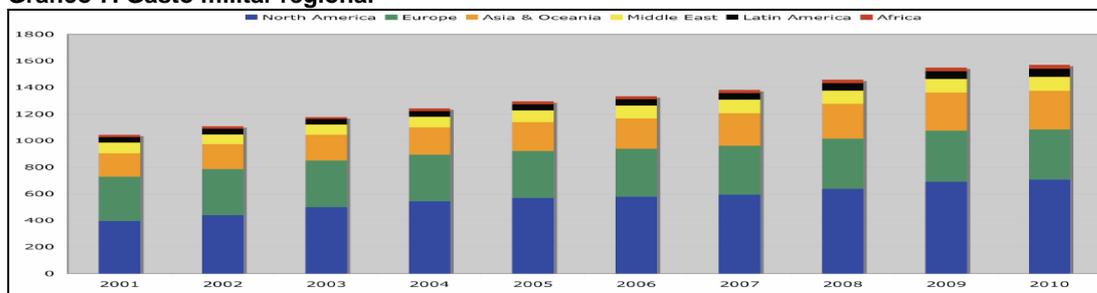
Por su parte, las empresas más internacionalizadas del SISD se enfrentan a una competencia internacional más fuerte en los próximos años debido a la contracción de los mercados tradicionales y a la emergencia de competidores globales. Tal y como refleja la tendencia regional de gasto del SIPRI de los Gráficos 6 y 7, los mercados tradicionales españoles han contenido o reducido su gasto militar, por lo que las empresas del SISD tendrá que esforzarse en competir fuera de sus mercados habituales donde se mantiene o crece la demanda de equipos de defensa y seguridad.

**Gráfico 6. Incrementos porcentuales de gasto militar regional**



Fuente: SIPRI database 2010.

**Gráfico 7. Gasto militar regional**



Fuente: SIPRI database 2010. Millones de dólares a precios constantes de 2009.

En esos mercados emergentes, la competencia fomenta prácticas agresivas de diplomacia económica o proteccionistas de terceros a las que las empresas no pueden hacer frente solas. Para abrir mercados, los gobiernos compradores imponen acuerdos de cooperación con sus industrias locales<sup>3</sup> de forma que a medio y largo plazo se recrudece la competición con nuevas industrias emergentes (España ha tenido que ofrecer compensaciones para exportar las fragatas F-100 o el buque de proyección estratégica).<sup>4</sup> Compartiendo tecnología, las empresas y países que lideran las exportaciones ven cómo

<sup>3</sup> Entre otros, acuerdos Samsung-Thales y Samsung-Techeind en Corea del Sur.

<sup>4</sup> La política de compensaciones seguida por el Ministerio de Defensa ha generado, entre otras, unos 9.700 millones de euros en términos constantes desde 1984 a 2009, ha beneficiado a más de 900 empresas y permitido el acceso a 65 áreas tecnológicas de alto nivel, según datos del Cuaderno de Política Industrial nº3, p.15, Ministerio defensa 2010.

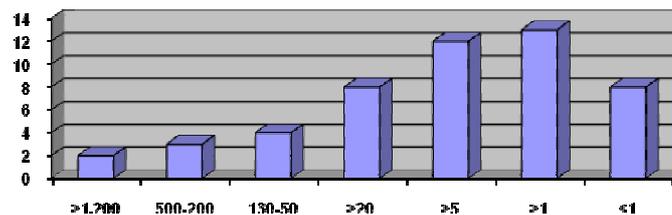
se reduce su ventaja comparativa con la competencia, por lo que tratan de restringir sus programas de cooperación industrial y abogan por suprimir los *offsets* gracias a los cuales las empresas españolas han accedido a tecnologías críticas. La necesidad de transferir tecnologías a los nuevos mercados y la dificultad de conseguirlas de los tradicionales coloca a las empresas españolas que no cuentan con capacidades de investigación y desarrollo propios al borde de la desaparición en muy pocos años.

Dentro del mercado europeo, la industria de defensa se ha mantenido al margen de la competencia por la existencia –y abuso– de la cláusula de los Tratados que permitía proteger a sus industrias por razones de seguridad nacional. La Comisión ha tratado de fomentar la competencia y la cooperación industrial europea redefiniendo los límites del art. 346 (antes 296) del Tratado de la UE que amparaba prácticas proteccionistas y ha regulado la apertura del sector para limitar la distorsión de las compensaciones.<sup>5</sup> Sin embargo, y a pesar de las iniciativas de la Agencia Europea de la Defensa y de la Comisión, la libertad de competencia se ve limitada en la práctica por los intereses industriales de países como Francia, Italia y el Reino Unido, que utilizan sus recursos diplomáticos, militares, tecnológicos y de inteligencia al servicio de sus empresas nacionales para desplazar a sus competidores dentro y fuera del mercado europeo.

#### *La estructura del sector*

Las empresas del SISD comprenden tanto a grandes empresas como a PYME. El sector ha alcanzado en los últimos años un avanzado grado de concentración (las dos primeras compañías del Gráfico 8 concentran el 87% de la facturación y el 82% de los trabajadores)<sup>6</sup> y cuenta con grandes empresas que pueden actuar como contratistas integrando sistemas, una capacidad de diseño e ingeniería que tienen pocas empresas en el mercado mundial y que marca la diferencia con las demás que actúan como subcontratistas de componentes.

**Gráfico 8. Distribución de empresas españolas según su facturación**



Fuente: Informe Anual TEDAE 2009. Datos en millones de euros. El número total de PYME, incluidas o no en la Asociación Tedae, estaría en torno a las 850.

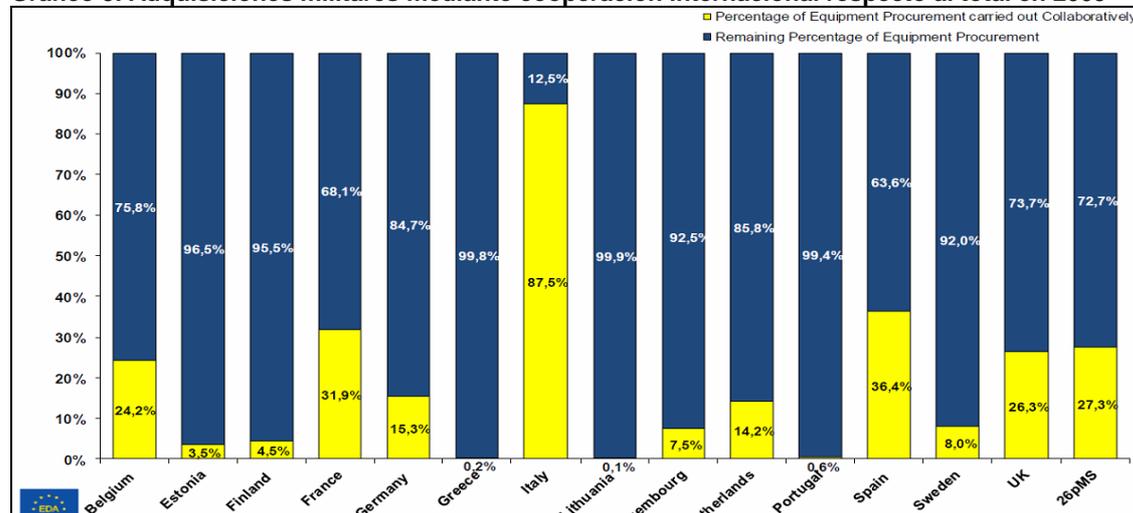
<sup>5</sup> Directiva 2004/18/CE (transpuesta por la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público), Libro Verde sobre Contratos Públicos de Defensa de 2005, Código de Conducta de la Agencia Europea de Defensa de 2006, Directivas 2009/43 sobre transferencias intraeuropeas y 2009/81 sobre adquisiciones de defensa (transpuesta por la Ley 24/2011 de Contratos del sector público en el ámbito de defensa y seguridad).

<sup>6</sup> Para tener una perspectiva comparada, British Aerospace facturó al sector de la defensa en el mismo período 33.000 millones de dólares (EUROS), Thales 8.000 y Finmeccanica 13.000.

En conjunto, las 50 empresas incluidas en el Informe TEDAE 2009 facturaron unos 10.000 millones de euros, de los cuales 5.363 millones (53,6 %) corresponden al sector de la seguridad y la defensa y el resto (46,4 %) al mercado civil. De los 5.363 millones facturados por esas 40 empresas del SISD, el 69,3% corresponde a exportaciones.

España es uno de los países europeos que mayor porcentaje de sus equipos militares adquiere mediante cooperación internacional (Gráfico 9) y hasta ahora, las empresas contratistas podían preferir como subcontratistas a empresas españolas de menor dimensión, pero la aplicación de la Directiva 81/2009 de 13 de julio impide ya discriminar a los subcontratistas europeos por motivos de nacionalidad, lo que, por un lado, permite a los contratistas mejorar sus opciones de subcontratación en Europa y, por otro, obliga a los subcontratistas a salir a Europa o integrarse.

**Gráfico 9. Adquisiciones militares mediante cooperación internacional respecto al total en 2009**



Fuente: Agencia Europea de la Defensa, p. 33.

La transformación que pretende la Directiva para fomentar una base industrial europea diversificada y eficaz beneficia, en teoría, a la base industrial española en la medida que fomenta su capacidad de competir e internacionalizarse. Sin embargo, para aprovecharse de esas oportunidades, el SISD debería progresar en la concentración empresarial, especialmente en la de subcontratistas de segundo y tercer nivel, sin renunciar a ofrecer a la seguridad y economía españolas una base industrial con capacidades tecnológicas y de escala suficientes, para atender las necesidades críticas de la seguridad y la defensa en los próximos años. Una base capaz de responder con su investigación, desarrollo e innovación al cambio acelerado de riesgos y necesidades como la que tratan de preservar otros países europeos con fuerte tradición industrial.

#### *El modelo de relación con la Administración*

El sector de la seguridad y defensa se relaciona con Ministerios de forma individual pero no cuenta con una interacción sistematizada, tanto hacia en su coordinación interna como en su promoción exterior. En el ámbito nacional, los Ministerios de Defensa –Secretaría de

Estado, Dirección General de Armamento y Material y Cuarteles Generales– e Interior – Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad y Guardia Civil– son prácticamente los únicos interlocutores gubernamentales que participan en la política industrial del sector sin que exista todavía ningún foro interministerial con el que el SISD pueda estructurar una cooperación sistematizada y permanente. El gobierno dispone igualmente de una Comisión Delegada para Política Científica y Tecnológica que, entre otras funciones, podría aprovechar las oportunidades del Plan Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica en provecho del SISD, pero que en la práctica no lleva a cabo ninguna labor de fomento o de gestión industrial integrada del sector de la seguridad y defensa. El SISD recibe el apoyo esporádico de otros Ministerios, por ejemplo, en la aplicación del Acuerdo Marco para la Reestructuración de la Defensa Europea de 2011, como los de Defensa, Industria, Turismo y Comercio en relación con las exportaciones, el de Economía y Hacienda para la información técnica y el Centro Nacional de Inteligencia para la seguridad de la información.

Tradicionalmente, el subsector de la defensa del SISD ha estado bajo la tutela del Ministerio de Defensa, que ha contribuido decisivamente al auge del SISD mientras el escenario presupuestario y estratégico se mantuvo estable. El Ministerio ha animado la proyección internacional del SISD y participa en foros internacionales de cooperación como el Grupo LoI, la OCCAR y la Agencia Europea de Defensa,<sup>7</sup> entre otros, donde se tratan los programas industriales. Su actuación ha trascendido el de las adquisiciones para convertirse en planificador, regulador y motor del sector industrial de la defensa. Incluso, tras constatarse el cambio de escenario, el Ministerio de Defensa ha realizado una profunda revisión del estado y propuesto varias opciones al sector y al gobierno para afrontar el nuevo ciclo.<sup>8</sup>

En relación con la exportación, el Ministerio de Defensa y sus organismos siempre han apoyado al sector industrial, para lo que cuenta con una Consultoría Internacional de Seguridad y Defensa (CIDyS) *externalizada* en ISDEFE, y desean seguir haciéndolo, para lo que han incluido la promoción internacional entre los fines de su reciente “Diplomacia de Defensa”.<sup>9</sup> La exportación también recibe apoyos puntuales de los Ministerios de Industria y Exteriores, de las Fundaciones-Consejo, de las Oficinas Económicas y Comerciales de las Embajadas y del ICEX (algunos informes de mercado y ferias) y de algunas Comunidades Autónomas donde están implantadas las empresas (caso de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior, Extenda). No obstante, los apoyos anteriores no se articulan de forma que generen coherencia y sinergias para el SISD, una articulación

---

<sup>7</sup>Letter of Intent (LoI) for the European Defence Industry Reorganization/Acuerdo Marco para la Reestructuración y Funcionamiento de la Industria de Defensa Europea aprobada por el Congreso en julio de 2000. Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) de enero de 2001

<sup>8</sup>Para los análisis y conclusiones de las Jornadas de Política Industrial organizadas por la Secretaría de Estado de Defensa e Isdefe entre 2010 y 2011, véase [www.politicaindustrial.isdefe.es](http://www.politicaindustrial.isdefe.es).

<sup>9</sup>El Plan de Diplomacia de Defensa de julio de 2011 elaborado en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación potencia y conceptualiza el apoyo a la exportación pero lo sigue haciendo desde un enfoque departamental, en el que la iniciativa sigue vinculada al interés ministerial, el mismo enfoque vigente en el R.D. 959/2005 que regula las funciones de los agregados militares.

---

que se pretende aplicar a otros sectores mediante el mecanismo de diplomacia económica que se acaba de presentar en el Congreso y en el que no se ha incluido al SISD.<sup>10</sup>

Ni el Ministerio del Interior ni el resto de Administraciones Públicas implicadas en la prestación de seguridad y protección civil a la población han podido ofrecer a las industrias con las que se relación el mismo apoyo y tutela que han recibido las que colaboran con el Ministerio de Defensa. El Ministerio de Interior sólo ha dispuesto de unas partidas de inversión tecnológica e industrial muy limitadas –apenas el 2% de sus presupuestos– y no ha llegado a articular una estructura técnica capaz de centralizar la gestión industrial y concertar economías de escala con los distintos cuerpos y administraciones de seguridad. Además, la demanda de la seguridad procede en su mayoría del sector privado, donde la inversión en seguridad perjudica la cuenta de resultados y la imagen de las empresas, con lo que sus inversiones en seguridad suelen limitarse a los mínimos regulados por las administraciones. Como resultado, el subsector dispone de limitada capacidad para generar sinergias, tomar conciencia de su importancia e integrar visiones sobre cuáles son las necesidades de I+D+i críticas vinculadas a la protección de infraestructuras críticas, la ciberseguridad, la vigilancia de fronteras y contenedores o la protección civil, entre otras que afectan a la vida cotidiana de la población.

En la situación actual, la relación entre el sector público y el privado precisa una revisión en profundidad. El modelo de tutela pública compartimentada en ministerios, administraciones regionales o cuerpos y fuerzas de seguridad no permite maximizar recursos, generar economías de escala ni aprovechar oportunidades de desarrollo tecnológico como las que, por ejemplo, proporcionan los Programas Marco de la Unión Europea. Por un lado, y como reconoce la propia Secretaría de Estado de Defensa, la gestión de las adquisiciones necesita una organización especializada como la que tienen otros países, ya que incluso una capacidad de gestión ministerial tan desarrollada como la de defensa, ese Ministerio no puede ir mucho más allá de la relación con los contratistas principales. Por otro, y siguiendo la reflexión de la experiencia ministerial, sería necesario crear esa especialización no sólo para el sector de la defensa, sino para el más amplio de seguridad y defensa.

Por lo tanto, se impone un cambio de modelo de cooperación entre las administraciones públicas y el SISD que permita maximizar todas las oportunidades tecnológicas, industriales, comerciales, financieras y de apoyo institucional que se desaprovechan. En un escenario de competencia tan dura por los mercados internacionales, el apoyo oficial no puede ser reactivo e improvisado sino proactivo y concertado. Este cambio de cultura

---

<sup>10</sup> El texto inicial de la Proposición no de Ley 162/00816 de 18 de marzo de 2011 coincide en la filosofía con la propuesta del RIE pero no incluye el sector entre “los sectores más punteros de la economía española en el ámbito exterior como son las infraestructuras, el transporte, las telecomunicaciones, las energías, especialmente las renovables, el sector financiero, las industrias culturales, las industrias químicas y las industrias alimentarias, entre otros” por lo que salvo corrección de la proposición, se le excluiría del apoyo institucional en los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados.

de cooperación necesita un liderazgo enérgico para superar la rigidez administrativa para simplificar y flexibilizar la normativa vigente y desarrollar nuevas modalidades de relación entre el SISD y las administraciones públicas, una oportunidad que no se ha aprovechado suficientemente en la recién aprobada Ley 24/2011 de Contratos del sector público en el ámbito de la seguridad y defensa.

#### *La imagen e identidad del sector*

A pesar de su contribución al bienestar económico y de seguridad, el SISD arrastra un problema de imagen que contrasta con la alta valoración social de las fuerzas de seguridad y defensa. Por un lado, la estrecha relación del sector con el Ministerio de Defensa ha producido el efecto no deseado del aislamiento del sector respecto al resto de los sectores económicos, sin que participe en las estrategias, planes de investigación, desarrollo e innovación y otras iniciativas gubernamentales que benefician a la industria española en general. Además, tampoco el sector ha conseguido integrarse dentro de las grandes asociaciones empresariales como CEOE y CEPYME, por lo que persiste la imagen diferencial del SISD respecto al conjunto de la industria española. Por otro, la imagen del sector sigue demasiado asociado a la venta de armamento pese a cumplir con los mismos estándares europeos para la exportación responsable<sup>11</sup> y que el grueso de las exportaciones se realiza a países aliados de la OTAN, socios de la UE y socios estratégicos.<sup>12</sup> Pese a su contribución a la economía nacional, a los puestos de trabajo citados y al desarrollo regional y local, su gasto se considera alejado de los fines sociales y hasta la fecha no se ha conseguido explicar a la sociedad el servicio público que prestan, el bien económico que genera o la proyección internacional que permiten y que no serían posibles sin la existencia del sector.

A estos problemas de imagen se superponen los de identidad. La defensa, uno de los soportes identitarios del Estado y de las sociedades, va perdiendo relieve a medida que desaparece el riesgo de conflicto armado entre los Estados. Ahora, el empleo de las capacidades militares se destina a resolver crisis internacionales –las denominadas “guerras de opción”– en países remotos donde las sociedades no se implican emocionalmente. Por su parte, y debido a la desagregación del sector señalada, la seguridad sigue asociada al orden público y emergencias sin que la tecnología o el equipamiento se asocien con el funcionamiento de servicios públicos o la protección de bienes colectivos que hagan posible la normalidad cotidiana. El crecimiento exponencial de la seguridad privada y de su interacción con la pública pasa desapercibida, incluso para las administraciones públicas que siguen considerando la seguridad privada como

---

<sup>11</sup> Posición Común 2008/944/PESC de 8 de diciembre. Res. 55/255 de 8 de junio de 2001 de la Asamblea General de NN.UU.

<sup>12</sup> La existencia del prejuicio se observa, por ejemplo, en la presentación de los informes anuales de la Secretaría de Estado de Comercio sobre las exportaciones de armamento, cuando a falta de una estrategia de comunicación de acompañamiento que resalte sus aspectos positivos de las exportaciones: los puestos de trabajo o ingresos que generan, los controles de exportación empleados o la comparación con las estadísticas de otros países, los medios de comunicación sólo trasladan los datos que alimentan la mala imagen del sector.

un sector ajeno al que deben regular en lugar de un socio estratégico que puede complementar sus funciones. Por otra parte, y a pesar de la alta consideración que la sociedad española otorga a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, éstos se enfrentan a una creciente competencia con nuevos actores subestatales y, crecientemente, privados por la prestación de atención y seguridad a los ciudadanos. Recientemente, la Estrategia Española de Seguridad ha venido a mitigar alguna de las carencias anteriores al reconocer la existencia de riesgos colectivos de seguridad y defensa que pueden poner en riesgo el normal funcionamiento de los servicios públicos y el bienestar de la población, por lo que es necesario que el SISD asocie su imagen a la prevención, reacción y recuperación frente a esos riesgos.

### **Tendencias generales y mejores prácticas del sector**

Todos los sectores industriales, incluidos los tradicionalmente mejor situados como los de EEUU, el Reino Unido y Francia, se han visto afectados por los cambios. Principalmente, las reducciones presupuestarias han obligado a revisar los sistemas de planeamiento de forma que sus objetivos estratégicos coincidan con los gastos que los Estados pueden permitirse. Además, han tenido que reordenar sus prioridades para atender a nuevos problemas migratorios, medioambientales, energéticos o de salud pública que han entrado en la agenda pública de seguridad debido a la preocupación social. En consecuencia, la tendencia general de la demanda es la de ajustar las prioridades de adquisición a los recursos disponibles, reordenar prioridades, alargar el ciclo de vida operativa de los equipos y revisar los procedimientos de adquisiciones y sostenimiento (mantenimiento y modernización) para maximizar el rendimiento de los recursos disponibles para la seguridad y defensa. En estas condiciones, las industrias se ven forzadas a diversificar sus producciones hacia la dualidad (uso de seguridad-defensa y uso civil), buscar nuevos mercados y colaborar con los gobiernos-clientes mediante nuevas modalidades de acuerdos que les permitan mantener las capacidades tecnológicas adquiridas, potenciar su capacidad de innovación y estabilizar su continuidad de negocio hasta un nuevo cambio de ciclo.

En esta orientación se benefician de la creciente convergencia de las tecnologías de seguridad y defensa. Las tecnologías de propósito general del Siglo XXI incluyen componentes electrónicos, mecánicos y de *software* que captan señales, procesan datos y responden a problemas de forma convergente, sin diferencias significativas en sus aplicaciones civiles o militares, de seguridad o de defensa. Tecnologías como las de sensores, mando y control, vigilancia, reconocimiento, robótica, comunicación o procesamiento de datos masivos pueden aplicarse tanto a sistemas de armas como a infraestructuras de alta velocidad, para inspeccionar contenedores o redes eléctricas, reconocer tarjetas de crédito o datos biométricos, emplear aviones no tripulados para proteger a las tropas o para detectar bancos de pesca, medir niveles de contaminación o detectar fugas en las conducciones de agua o gas. Esta convergencia de tecnologías replica la convergencia de riesgos, ya problemas como un ataque cibernético afectan tanto a la

seguridad como a la defensa, lo que hace que muchas de esas tecnologías de propósito general sean críticas para la seguridad nacional.

#### *Redimensionamiento de las necesidades de seguridad y defensa*

Mientras que la demanda de equipos de defensa tiende a reducirse, el mercado de la seguridad avanza con creciente demanda pública y, sobre todo, privada. Aunque inicialmente este mercado emergente no genera tanto coste unitario como las plataformas de defensa, tiene mayor potencial de crecimiento debido a la mayor visibilidad de los riesgos de seguridad y al desarrollo de una dinámica de escalada de medidas y contramedidas entre quienes amenazan la seguridad y quienes son responsables de ella. La seguridad avanza de la mano de la regulación gubernamental, la preocupación política y social, el empleo que generan o la preocupación social por los efectos de las emergencias o desastres naturales, entre otros factores. Sin embargo, el subsector de la seguridad se encuentra en un estadio incipiente de articulación, carece todavía de datos estadísticos depurados que permitan constatar su relevancia debido a la fragmentación del sector y a la multiplicidad de consumidores no estatales que animan la demanda.<sup>13</sup>

La *segurización* de infraestructuras, servicios, transportes, fronteras, líneas de comunicación y otros bienes necesarios anima el crecimiento de I+D+i. Crecerán las tecnologías y equipos dedicados a la prevención, detección, análisis, protección y recuperación de riesgos, con una mayor profusión de usuarios: Estados, organizaciones internacionales, corporaciones, autoridades urbanas, locales y regionales, entre otros. De esta forma, tanto la defensa como la seguridad se abren a nuevos espacios: el espacial y el cibernético que con los tradicionales terrestre y marítimo componen los denominados *global commons* donde se va a desarrollar la seguridad y defensa del futuro junto a las redes e infraestructuras (*smart grids, safe infrastructures...*)<sup>14</sup> desde la que se prestan y aseguran servicios públicos. También aparecen nuevas fuerzas y funciones que alimentan la demanda de seguridad en áreas como vigilancia de costas, fronteras, plataformas continentales y salvamento y rescate (véase el Anexo A).<sup>15</sup> Todo ello ofrece nuevas oportunidades al SISD en un mercado más abierto a la competencia que el tradicional de defensa.

---

<sup>13</sup>Según la estimación de Carlos Martí, en base a datos de Eurostat, en 2008 el mercado de la seguridad en la UE a 27 estaría en torno a los 67 billones de euros, una cifra inferior en un 25% a la de defensa (90,3 billones) pero creciendo desde 2004 en una horquilla situada –con diferencia entre las fuentes– entre el 7% y el 15% anual. Según la consultora Visiogain, el mercado mundial de la seguridad asciende a 141,6 billones de dólares en 2009, de los cuales el 25% la cuarta parte al mercado europeo (EUROS), creciendo al 20% anual.

<sup>14</sup>A 7 de abril de 2011, España sigue sin formar parte de la *International Smart Grid Action Network* donde figuran ocho países de la UE entre los 19 miembros.

<sup>15</sup>Por ejemplo, la Guardia Civil, en línea con otras policías como la Agencia Marítima de Vigilancia Malaya, están adquiriendo medios navales y aéreos que precisan sus nuevas funciones de seguridad marítima y control de fronteras o zonas económicas exclusivas.

### *Innovación*

Tanto en el mercado de la defensa como en el de la seguridad, la innovación –la capacidad para convertir en productos de mercado los descubrimientos de la investigación y el desarrollo– es un factor que potencia la competitividad de la industria, por lo que la innovación debería integrarse en el proceso de las compras públicas, una recomendación europea<sup>16</sup> que no suele vincular a los usuarios finales (prefieren equipos reputados y disponibles). La innovación precisa la colaboración entre las comunidades de usuarios e industriales para definir estándares, fomentar la asociación pública-privada y fomentar las compras pre-comerciales (la fase de I+D previa a la comercialización).

Fomentar la innovación es una tendencia generalizada en todas las políticas económicas, pero en la española no existe todavía una vinculación expresa del SISD con la planificación económica. El Ministerio de Defensa no se incluye dentro del Plan Nacional de Innovación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, aprobado el 14 de septiembre de 2007 aunque aparecen alusiones al sector de Seguridad y Defensa que, en realidad, se restringen al ámbito de la seguridad (véase el Anexo B) y donde se identifican algunas tecnologías críticas.<sup>17</sup> Tampoco figura la seguridad en la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología de 2007, donde, sin embargo, la defensa nacional aparece como uno de los objetivos de interés general. Excluido del Plan Nacional, el Ministerio ha desarrollado en 2010 una Estrategia de Tecnología para la innovación en la Defensa (ETID),<sup>18</sup> alineado con los objetivos y principios del Plan Nacional y de la Estrategia Nacional pero que piensa desarrollar a través de su propio plan de I+D+i.

Otro factor que potencia la innovación es la compra pública innovadora. El concepto de compra pública innovadora o inteligente es el que aprovecha las adquisiciones de las administraciones públicas para general valor añadido en los aspectos tecnológicos, competitividad, innovación y empleo, entre otros, de las industrias nacionales, estableciendo prioridades, agregando pedidos, estableciendo estándares comunes y maximizando los retornos de la inversión presupuestaria. Este concepto se recoge en la Estrategia Estatal de Innovación (E2i) que considera que la compra pública puede acelerar la innovación tecnológica de las empresas y prevé crear mecanismos de colaboración entre los sectores público y privado, entre las prioridades sociales y los mercados innovadores. El criterio de la compra pública innovadora aparece recogido en el art. 44.1.2 del Anteproyecto de Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, pero la Estrategia E2i no incluye al SISD entre los mercados innovadores (sanidad, medio ambiente, administración y la industria de la ciencia), pese a que menciona como modelo el VII Programa Marco de la UE que incluye la seguridad entre sus objetivos (unos 230 millones

---

<sup>16</sup> Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Innovación del ESRIF (*European Security Research Innovation Forum*).

<sup>17</sup> Tecnologías de seguridad y confianza: identificación y control; seguridad de infraestructuras (esto incluye seguridad en red, activada en red, continuidad de negocio, seguridad de aplicaciones y desarrollo de sistema); protección y seguridad de datos; propiedad intelectual y fraudes; actividades horizontales: regulación, normalización y certificación; seguridad aplicada a entornos físicos.

<sup>18</sup> [http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM\\_ETID\\_v5d.pdf](http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM_ETID_v5d.pdf) .

de euros para 2011) y al que España contribuye con un 8% del total de 50.000 millones de euros. Además, la compra pública innovadora podría beneficiar a las PYME a través de la cooperación territorial que fomenta su internacionalización a través de programas de innovación respaldados por compras públicas regionales.

*Ampliación y profundización de la colaboración público-privada (CPP)*

A medida que se incrementa la interdependencia entre los sectores públicos y privados de la seguridad y la defensa (por ejemplo en la seguridad energética o la seguridad marítima), la relación se abre a nuevos aspectos como la prestación de los servicios públicos y la protección y supervisión de las instalaciones asociadas a esos servicios que satisfagan el interés mutuo. La colaboración público-privada se ha ido abriendo desde la producción de equipos a nuevos ámbitos para el desarrollo tecnológico o de capacidades o la externalización de servicios públicos,<sup>19</sup> pero quedan por explorar nuevos modelos de financiación y contratación que permitan estabilizar la colaboración público-privada y, para todo ello, se necesita contar con foros de discusión y de mecanismos de integración estructurados.

Bajo distintas denominaciones de participación, colaboración o asociación (*Public Private Partnership*, PPP), los acuerdos públicos privados ofrecen al sector público la ventaja de recibir equipos o servicios que precisan un largo plazo de ejecución a un precio fijo y cuya financiación total o parcial no sale de sus presupuestos de inversiones. Para el sector privado ofrece la posibilidad de participar en la codefinición del proyecto, flexibilidad para negociar su participación, la posibilidad de articularse en agrupaciones temporales de empresas, fijar el reparto de riesgos que asume cada sector y desarrollar su capacidad tecnológica e industrial a cambio de arriesgar su prestigio y capital empresarial.

Las directivas europeas (las que motivaron la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público en España) potencian la aparición de nuevos contratos de colaboración entre los sectores público y privado relacionadas con actuaciones de interés general. Sobre la base del interés mutuo, se pueden aplicar nuevas modalidades de colaboración, contractual o institucional, a bienes y servicios que precisen larga duración, financiación mixta, reparto de riesgos para la elaboración, financiación o explotación, entre otros fines. Las nuevas modalidades de colaboración podrían favorecer la penetración en nuevos mercados, donde es necesario llegar a acuerdos con industrias locales, ofertando modalidades de asociación más amplias y a largo plazo, para lo que es necesario explorar las posibilidades de colaboración de la industria con los de distintos instrumentos y actores integrados en la acción exterior del Estado. Para explorar las oportunidades de colaboración se articulan foros permanentes de interacción entre la industria privada y las Administraciones Públicas.<sup>20</sup> La conjunción de la cooperación público-privada con la

<sup>19</sup> Por ejemplo, la empresa privada Millog y las fuerzas armadas finlandesas tienen un acuerdo de asociación estratégica que permite a esta firma ocuparse del mantenimiento de los equipos de aquellas.

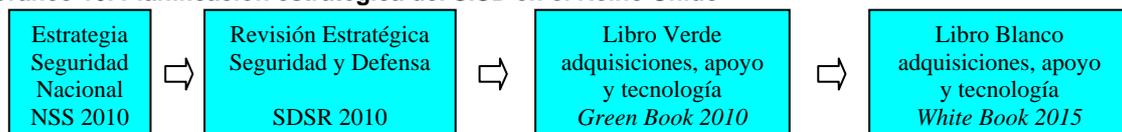
<sup>20</sup> Las organizaciones empresariales como TEDAE y ESMIDE fomentan esa interacción pero no tras la desaparición de la Comisión Asesora de la Defensa sobre armamento y material no se cuenta con un mecanismo público-privado similar al *Defense Conseil International* (DCI) y ODAS (antigua *Société*

diplomacia económica y la inteligencia económica es una buena práctica que tiende a generalizarse a tener en cuenta para revisar el modelo de relación entre el SISD y el conjunto de las Administraciones Públicas en España.

### *Orientación estratégica*

En situaciones de incertidumbre, cobra especial importancia la planificación estratégica. Los países están revisando sus procedimientos y reajustando la colaboración entre todos los implicados, de forma que puedan ofrecer a la industria un escenario previsible. En el caso del Reino Unido, se comenzó a revisar la Estrategia Industrial de la Defensa que databa de 2005 tras la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional, y en paralelo a la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa de 2010, para explorar el nuevo modelo de orientación industrial para la defensa y la seguridad. En la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido se definen los riesgos prioritarios que se traducen en capacidades críticas de seguridad y defensa en la SDSR 2010. Para conseguirlas, se elabora un documento consultivo (libro verde)<sup>21</sup> en el que se indican las líneas generales de una política industrial y tecnológica que debería materializarse en 2015 como documento ejecutivo (libro blanco). Los documentos ayudan a la industria –ya de defensa y seguridad– a conocer las capacidades de tecnología y equipamiento estratégicas (autónomas), las necesarias para la cooperación con terceros (compartidas) y los instrumentos de exportación, diplomacia económica y fomento de las PYME. El Ministerio de Defensa del Reino Unido elabora un plan quinquenal que actualiza anualmente (*Business Plan 2011-2015*). Desarrolla los objetivos de la SDSR y añade los propios del Ministerio en relación con las estructuras, capacidades, normas y presupuestos del Ministerio y de las Fuerzas Armadas. Entre los objetivos de su “plan de negocios” figura la promoción de las exportaciones de defensa coherentes con los criterios de exportación.

**Gráfico 10. Planificación estratégica del SISD en el Reino Unido**



Francia es otro ejemplo de planificación estratégica. Considera la exportación de defensa como un interés nacional y dispone de una organización especializada (*Direction Générale de l'Armement*) en poner los instrumentos del Estado al servicio de una industria de titularidad nacional. En paralelo con la Revisión Estratégica de la Defensa del Reino Unido, Francia revisó su sistema tradicional de planeamiento mediante el documento *Une Défense Nouvelle 1997-2015* acompañado de una Ley de Programación Militar al efecto que le permite introducir cambios periódicos. Posteriormente, con ocasión de la elaboración del Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de 2008, acompañó su tradicional

*Française d'Exportation de Systemes Avances*).

<sup>21</sup> El Documento “Equipment, Support and Technology for UK Defence and Security” se encuentra accesible en [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989\\_Eqpt\\_supp\\_tech\\_ukdef.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F4ACE80C-BFD7-463D-99A6-2B46098BB0C4/0/cm7989_Eqpt_supp_tech_ukdef.pdf).

política de autonomía estratégica para las capacidades críticas, con una apertura a la interdependencia europea y con una globalización de las capacidades no críticas. El Libro Blanco refleja las prioridades industriales y tecnológicas hasta 2025, el rol estratégico de la investigación en seguridad y defensa, su sinergia con la investigación civil, fomentar la cooperación público-privada y la exportación (Plan Estratégico Nacional para las exportaciones de Defensa y un Comité Interministerial *ad hoc*) y reorganizar su sistema de adquisiciones.

Los países emergentes también han seguido estos modelos de orientación estratégica y han elaborado estrategias nacionales de defensa de las que se han derivado políticas industriales. A partir de sus libros blancos de defensa, Brasil está invirtiendo en tecnología de seguridad y defensa, para liderar la tecnología nuclear, espacial, de telecomunicaciones y cibernética asociada al control de las fronteras y del territorio; y China trata de que su industria se aproveche de las sinergias que ofrece la integración en I+D+i en los ámbitos militar y civil. Para ser estratégica, la orientación precisa contar con mecanismos de colaboración entre el sector y las administraciones públicas y, por ejemplo, Australia ha creado varios mecanismos de interacción como el *Defence Industrial Innovation Centre* para fomentar la internacionalización de las PYME y el *Defence Industry Skills Task Force* entre varios departamentos gubernamentales e industriales y de asociaciones para preservar el mantenimiento de la base industrial de la defensa.

#### *Acuerdos de ciclo de vida*

Otra tendencia en el SISD es la de la ampliación del ciclo de colaboración desde la fase de contratación a todas las previas y posteriores, manteniendo el apoyo industrial durante la vida operativa de los equipos, creando nuevas figuras de asociación, contratación, financiación, gestión y otros que fomenten la cooperación público-privada, nacional e internacional. Entre otros, Dinamarca ha creado una agencia (*Defence Acquisitions and Logistics Organization, DALO*) para centralizar las compras y mantenimiento de su defensa. Corea del Sur ha tratado de hacer lo mismo con la *Defence Acquisition Program Administration* en Corea del Sur, aunque se ha visto obligada a revisar el cambio. El Ministerio de Defensa japonés también está estudiando un tipo de contrato de mantenimiento (performance based logistics) en el que compensaría a sus proveedores no sólo por la función realizada sino por la disponibilidad y garantías de la prestación.

#### *Cambios en el sistema de adquisiciones*

Las mejores prácticas de terceros marcan una tendencia a la centralización y cualificación de los sistemas de adquisiciones. A diferencia de Italia y España, las iniciativas del Reino Unido, Francia, Alemania y Suecia buscan establecer organizaciones únicas con mayores capacidades de decisión y de control, distanciadas de productores y usuarios y sujetas a auditorías financiera y operativa externas. El Reino Unido ha puesto en marcha un programa para mejorar el sistema de adquisiciones tras realizar en 2009 una evaluación del sistema anterior<sup>22</sup> que mostró una falta de control sobre el proceso de adquisiciones

---

<sup>22</sup> El informe "Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: an Independent Report by

que, además de los retrasos (cinco años y 80% de equipos de media) y sobrecostes (40% de media por unos 300 millones de libras), dificultaba la adquisición de nuevos equipos. Entre otras sugerencias se recomendó revisar las prioridades a principio de cada legislatura (*Strategic Defence Review*), clarificar las competencias y responsabilidades entre quienes eligen los equipos y quienes los programan (*Defence Equipment & Support*, DES) y mejorar la capacidad de gestión y control de la DES incluida la posibilidad de adoptar un modelo privado de gestión. El programa a explorar se describe en el *Green Paper* mencionado y en él se incluye el criterio de exportabilidad como otro criterio a la hora de decidir las adquisiciones desde el principio del desarrollo de un proyecto –lo que implica una discusión entre el Ministerio de Defensa y los responsables de innovación– y han incorporado criterios de sostenibilidad, simplificando los requisitos y alargando el ciclo de colaboración.

El sistema cuenta con un órgano dentro del Ministerio de Exteriores (*UK Trade and Investment-Foreign Commonwealth Office Department for Business Innovation and Skills*, UKTI-FCO) que fomenta el comercio internacional trabajando con la industria para identificar las prioridades e integrarlas en sus planes de trabajo. Los Ministerios y la industria colaboran con la UKTI-FCO para fomentar sus exportaciones, buscar socios y explotar relaciones internacionales, y cuando se trata de seguridad y defensa utilizan los servicios de la *UKTI Defence & Security Organisation*. La UKTI-DSO proporciona todo tipo de servicios, contactos y asesoramientos a las empresas de seguridad y defensa de cualquier tamaño sobre exportaciones, ferias, mercados, además de gestionar la política de compensaciones industriales por las importaciones del Reino Unido.

El Ministerio de Defensa japonés, en su último Libro Blanco de 2010, también encargó un estudio sobre el sistema de adquisiciones y otros ministerios han procedido a centralizar las compras en un único órgano como la Dirección General de Armamento alemana, la Administración de Material de la Defensa sueca, o el Grupo de Material y Equipamiento canadiense. Por su parte, Australia viene revisando periódicamente su sistema de adquisiciones antes de elaborar cada uno de los libros blancos de defensa como el de 2009 en el que se articulan capacidades, política industrial y presupuestos. La novedad es que se revisan los procedimientos de gestión, logística, adquisiciones y mantenimiento mediante un *Strategic Reform Program* para generar un horizonte estable hasta 2030.<sup>23</sup>

### **Recomendaciones para un cambio de modelo del SISD en España**

El SISD se encuentra en un escenario de cambio que pone en peligro su progresión y potencialidad actuales. El paso de la defensa del Siglo XX a la seguridad y defensa del Siglo XXI cuestiona un modelo de producción, adquisición y relaciones diseñado para la

---

Bernard Gray” es accesible en <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf>.

<sup>23</sup> Informes “Defence Procurement Review” de Malcom Kinnaird en 2003 y “Going to the Next Level” de David Mortimer en 2008. El “Defence White Paper 2009” se encuentra en <http://defence.gov.au/whitepaper> y el “Strategic Reform Program” en <http://www.defence.gov.au/srp/docs/srp.pdf>.

guerra y la posguerra frías. Superada la necesidad de proteger militarmente el Estado y la integridad territorial y cuestionada la eficacia de las grandes intervenciones militares como las de Afganistán, las prioridades se reorientan a la protección de las sociedades y poblaciones. Ante la crisis y retos del modelo, se puede optar por apuntalar sus elementos más vulnerables contra corriente o por articular un nuevo modelo de política industrial que permita salir de la crisis actual a medio plazo con un sector sostenible. El futuro del SISD depende de si se considera relevante o no mantener capacidades propias para asegurar nuestra seguridad, tal y como hace la Estrategia de Seguridad Nacional, y si se considera relevante o no poseer una base industrial y tecnológica que aporte capacidades tecnológicas de propósito general y tejido empresarial de alto valor añadido al futuro modelo económico post-crisis.

No hace tanta falta que el Estado aumente su demanda como que apoye al SISD de modo que la industria pueda diversificar sus actuaciones hacia el sector civil y hacia la seguridad y los mercados emergentes mientras aguarda el cambio de ciclo económico que reactive la demanda de equipos de defensa. Sin adoptar medidas como las que se proponen, y en condiciones de competitividad desfavorable, el sector pasaría de la desmovilización actual a una desaparición de la base industrial y tecnológica en pocos años. Las dificultades presupuestarias pueden solventarse con una reprogramación económica, pero sin una estrategia de política industrial el SISD perderá en pocos años la ventaja comparativa acumulada y se desmovilizará la base industrial y el tejido empresarial y de negocio que la sustenta.

La Estrategia Española de Seguridad (Anexo D) reconoce el valor de la seguridad y la defensa y el de la base industrial y tecnológica que las posibilitan para la protección y libertades de sus ciudadanos. Este reconocimiento otorga al SISD un valor de servicio público añadido al de su interés económico. Tanto por su carácter estratégico para la seguridad y la defensa como por su importancia para la economía española, el SISD debería de dejar de considerarse como un sector especial y aparte de la economía nacional. La protección y libertades de los ciudadanos, así como la economía nacional, dependen de la existencia de una base industrial y tecnológica en España que atienda las necesidades de seguridad y defensa. Sin una base razonable, se pasaría en pocos años de la interdependencia actual a una situación de dependencia estratégica y económica en sectores críticos para el funcionamiento normal de la sociedad española.

- El sector público debe reconocer la importancia del SISD para la economía española e integrarla en sus planeamientos industriales, tecnológicos y comerciales para que forme parte del futuro modelo económico que precisa España para salir de la crisis.
- El sector público debe fomentar la reordenación del sector para consolidar una base industrial de la seguridad y defensa que asegure la prestación de los servicios públicos de la defensa y la seguridad y que, además, contribuya a la economía nacional.

Para articular una política industrial sostenible y avanzada, es necesario dotar al SISD de una orientación estratégica global que lidere la ampliación del sector a los nuevos ámbitos, mercados y contratos. A partir de la Estrategia Española de Seguridad se podría articular un proceso de orientación como el que recoge la secuencia siguiente, y en la que se recogerían las necesidades derivadas de las diversas estrategias sectoriales de seguridad y defensa, así como la opinión de las Administraciones Públicas y del SISD a través del Foro Social que crea la Estrategia.

**Gráfico 11. Secuencia de planificación estratégica del SISD en España a partir de la EES**



La secuencia anterior permitiría al gobierno proporcionar al SISD una orientación estratégica del sector concertada con los principales actores implicados, tanto gubernamentales –presidente del gobierno, Consejo de Seguridad Nacional, Ministerios de Industria, Defensa, Exteriores, Economía, Ciencia y Tecnología– como del sector privado y civil –empresas y asociaciones del SISD, comunidades académica y estratégica y representantes parlamentarios–.

- La orientación estratégica debe traducir la Estrategia Española de Seguridad en un documento sobre política industrial de seguridad y defensa que oriente la planificación de las distintas estrategias del SISD a medio y largo plazo (Política Industrial de Seguridad y Defensa).

Para ser eficaz, la planificación estratégica debe ejecutarse con un modelo de gestión integral. Tanto por razones de seguridad y defensa, como por razones comerciales, industriales y tecnológicas, el SISD necesita el desarrollo de una aproximación multiagencias, en lugar de tuteladas ministeriales compartimentadas como las actuales. La Estrategia Española de Seguridad tiene esa vocación de integración y ha creado el Consejo Español de Seguridad que puede desarrollarlas. El enfoque integrador consiste en involucrar a todos los actores implicados: agencias gubernamentales o no, estatales o subestatales, públicos o privados, asociaciones del sector y centros académicos, entre otros, desde el momento de la planificación y bajo el liderazgo de Presidencia de Gobierno.

El enfoque de gestión integral interministerial representa un avance sobre el enfoque de coordinación actual y fomentaría la inserción y armonización del SISD en el conjunto de políticas e iniciativas industriales. De lo contrario, el SISD continuará como un sector al margen de la economía general y se verá excluida del apoyo institucional del que se beneficia el conjunto del sector industrial.<sup>24</sup> La singularidad, si existe por razones de

<sup>24</sup> La formación que ahora se ha comenzado a impartir en materia de inteligencia económica a la carrera

---

seguridad nacional, debe considerarse como una excepción en lugar de una norma.

En el ámbito de la seguridad, y a diferencia de la defensa, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales tienen una notable interacción con el sector privado, por lo que también es posible obtener economías de escala aplicando el mismo enfoque integral a todas las administraciones públicas. En consecuencia, el Ministerio del Interior y las Consejerías de Interior deberían fomentar la cooperación entre ellas y con el sector privado para aprovechar la creciente demanda de seguridad. Esto implica un cambio de mentalidad en los órganos y de estructuras en los organismos para emular el rol que ha tenido el Ministerio de Defensa en la promoción del sector industrial de la Defensa hasta ahora.

Para coadyuvar a la integración, el SISD debe aprovechar las reformas para culminar su reestructuración, obtener economías de escala, concentrar subcontratistas de segundo y tercer nivel e internacionalizar las PYME en la medida de lo posible aprovechando las oportunidades que existen todavía. Consolidar la orientación global del sector en lo geográfico (de lo nacional a lo global en los mercados) y en lo funcional (de vender capacidades a proporcionar servicios) y a crear asociaciones estratégicas –partenariados– sostenibles (alianzas con empresas no españolas o acuerdos con las multinacionales con participación española). La sostenibilidad del SISD exige tamaño y vocación global, por lo que deben proseguir o acelerarse los procesos de integración e internacionalización buscando economías de escala que mejoren la competitividad y reduzcan la fragmentación y duplicación de la oferta.

- La gestión del SISD necesita un enfoque integral en el que participen todos los sectores, todos los actores y en todas las fases de la gestión, tanto en su función industrial, como en la comercial y la tecnológica.
- Lo anterior obliga a acabar con la exclusión del SISD de las políticas, planes y estrategias industriales de las administraciones públicas (incluir al SISD en el proyecto de Diplomacia Económica, la Estrategia Nacional de Innovación, el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica y otros mencionados en este estudio) y a una mayor interacción del sector con el resto de los actores económicos y sociales.

Como resultado de la orientación estratégica y de la integración, se deberían revisar las organizaciones y procedimientos relacionados con las adquisiciones, el modelo de relación entre las administraciones públicas y los sectores privados, la integración del sector en los planes y estrategias de I+D+i y el apoyo a la comercialización. En cuanto a las adquisiciones, la tendencia a la centralización sugiere la creación de una Agencia de Adquisiciones de Seguridad y Defensa encargada de asegurar la obtención de las capacidades necesarias para los servicios públicos de seguridad y defensa y fomentar el

---

diplomática, debería ampliarse a todos los miembros del Servicio Exterior, de forma que contaran con una doctrina común para generar sinergias desde las embajadas.

desarrollo del SISD, concertando la elaboración y ejecución de la política industrial con representantes del sector y de las comunidades estratégica, científica y académica para establecer agendas de investigación e innovación.

La racionalización y centralización de las adquisiciones ayudaría a paliar la dispersión de criterios y prioridades que persisten entre los distintos cuerpos y organismos implicados en la seguridad y defensa, así como a fomentar la cultura de colaboración entre usuarios, reguladores y productores (muchas empresas medianas y, sobre todo, las PYME tienen dificultades de interlocución con las administraciones y responsables). También contribuiría a potenciar la compra pública innovadora agregando demandas parciales para obtener economías de escala y, no menos importante, ayudar a Presidencia del Gobierno a supervisar el seguimiento y la ejecución de los objetivos de la Política Industrial.

En España, la Secretaría de Estado de Defensa ha reconocido la necesidad de crear una organización única especializada en el ámbito de la defensa, pero en un contexto en el que se hace necesario generar sinergias entre los sectores de seguridad y de defensa parece más útil elevar el ámbito de actuación de una Agencia por encima de las organizaciones especializadas que se deben crear en los Ministerios de Defensa e Interior (reestructurar en el primer caso y crear en el segundo). De esta forma se podrían centralizar todas las adquisiciones públicas de seguridad y defensa en dos niveles: un nivel ministerial, acentuando la centralización respecto a los cuerpos, fuerzas, cuarteles generales y usuarios finales mediante la especialización de sus organizaciones de contratación; y otro supraministerial, que fomentaría la sinergia, coherencia y economía de escala de todas las administraciones implicadas sin depender de un Ministerio único sino de Presidencia del Gobierno.

En líneas generales, la Agencia funcionaría como intermediaria entre Presidencia de Gobierno y las organizaciones de adquisiciones sectoriales. Participaría en el planeamiento de la política industrial de seguridad y defensa colaborando con el Consejo de Seguridad, las Comisiones Interministeriales y el Foro Social, para fijar las directrices industriales y capacidades críticas de la Política Industrial que aprobará Presidencia del Gobierno. Posteriormente se encargaría de supervisar la gestión de las adquisiciones gubernamentales en un proceso de centralización paralelo al que los Ministerios de Defensa e Interior emprenderían respecto a los cuerpos, fuerzas, cuarteles generales y usuarios finales mediante la especialización de sus organizaciones de contratación. Inicialmente, la Agencia necesitaría apoyarse en las capacidades del Ministerio de Defensa para independizarse posteriormente mientras se desarrollan en ese Ministerio y en el resto de administraciones las organizaciones de adquisiciones especializadas que precisan.

La reforma del sistema de adquisiciones debe incluir criterios de innovación, exportabilidad, sostenibilidad y programación junto a los criterios operativos tradicionales. Eso implica un cambio en el modelo de colaboración y una ampliación de las modalidades contractuales. El contrato de colaboración entre el sector público y privado que contempla el artículo 11 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público de 30 de octubre permite innovar la relación del SISD con el Sector Público cubriendo una mayor gama de ámbitos de colaboración y pasando de la relación ocasional de proveedor a una relación más estratégica. Sin embargo, la Ley 24/2011 de Contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad de 1 de agosto de 2011 que incluye el contrato de colaboración entre los regulados, no ha desarrollado todas las posibilidades de la figura de colaboración, para lo que se debería aprovechar su futuro reglamento de desarrollo.

Hasta ahora, los acuerdos de colaboración público-privada se han restringido a la externalización de obras, suministros y servicios pero podrían desarrollarse nuevos ámbitos de colaboración en Defensa y, sobre todo, en el de Seguridad, donde existen mayores oportunidades para el SISD. También aquí, la Ley 24/2011 no ha desarrollado suficientemente las posibilidades de este tipo de colaboración, aunque se ha ampliado la tipología de servicios posibles (véase ANEXO C). Sin tradición previa, los contratos públicos de infraestructuras, bienes y suministros no cuentan habitualmente con un enfoque de seguridad que incluya requisitos técnicos y estándares necesarios para definir, instalar y sostener la seguridad de las infraestructuras críticas. La interacción entre servicio público y seguridad necesita un marco de interacción entre el SISD y las administraciones públicas que permitiera concretar las posibilidades de la colaboración público-privada.

El Foro Social propuesto por la Estrategia Española de Seguridad, las Fundaciones-Consejo o las asociaciones empresariales podrían ser nuevos instrumentos para integrar la colaboración entre ambos sectores y facilitar la colaboración estratégica entre el SISD y el Gobierno en materia de seguridad nacional; incluido el desarrollo de un sistema de inteligencia económica que facilite la competitividad de las industrias del sector.

- La gestión integral necesita armonizar los procedimientos de programación y planeamiento de capacidades de todas las administraciones públicas y no sólo de las de defensa (impulsar el sector de la seguridad hasta que converja en el futuro con el de la defensa).
- Centralizar en una agencia supraministerial el planeamiento, ejecución y seguimiento de las adquisiciones, la cooperación industrial interna e internacional y el fomento de la base industrial y tecnológica (Agencia de Adquisiciones de Seguridad y Defensa).
- Crear o potenciar organizaciones especializadas de contratación en los Ministerios de Defensa e Interior para centralizar la definición de necesidades y gestionar los programas aprobados (organizaciones especializadas).
- Explorar y desarrollar las posibilidades del contrato de colaboración público-privada

---

dentro de España y las nuevas modalidades contractuales fuera de ella.

El margen de apoyo y protección de los Estados a sus industrias de seguridad y defensa tiende a reducirse por razones presupuestarias y legales salvo en cuestiones de seguridad nacional. Para mejorar la competitividad futura del SISD, es necesario aprovechar las oportunidades de protección que permiten las normas vigentes y no ir más allá en la desprotección de nuestro tejido industrial que lo hagan nuestros competidores potenciales. Tras los principios teóricos de libre competencia y bajo los procesos de cooperación se encuentran prácticas proteccionistas y unilaterales que responden a intereses industriales muy arraigados, por lo que la política industrial futura tiene que ser realista y evitar sacrificar los intereses nacionales en mayor medida que otros países (las empresas pueden competir con empresas pero difícilmente contra empresas muy apoyadas por sus Estados). Para ello se deben aprovechar al máximo los procesos de transición (exigir compensaciones mientras sea posible), los acuerdos de cooperación internacional (asegurando un nicho de mercado propio en cualquier reestructuración o iniciativa) y aprovechar las oportunidades de protección disponibles, sin renunciar a contar con un conglomerado industrial de referencia como los que se van consolidando en la UE.

La Ley 24/2011 de Contratos públicos en los ámbitos de la defensa y la seguridad aprovecha las posibilidades que permite la Directiva 81/2009 para proteger la base industrial y tecnológica por razones de seguridad nacional: seguridad de abastecimiento y de información que se pueden aplicar a las capacidades y tecnologías que se consideren estratégicas para España. En la Ley se enumeran los negocios jurídicos excluidos de la propia Directiva 81/2009 por razones de seguridad nacional (art.7), protección de los intereses de seguridad de la información (art. 21) y seguridad del suministro (art. 22) reservando a operadores nacionales la contratación. También se excluye de aplicación los contratos gestionados por organizaciones internacionales (OCCAR, OTAN, UE, AED) cuando se desarrollen en el escenario de misiones internacionales o cuando se realicen contratos de gobierno a gobierno. Por lo tanto, la transposición de la Directiva deja bastante libertad de acción para proteger los intereses y capacidades críticas del sector industrial de seguridad y defensa, siempre que la futura estrategia industrial del SISD los identifique como tales (una razón más para elaborar una política industrial y una autoridad superior que determine el carácter estratégico de un sector, actividad o capacidad).

- El gobierno, en colaboración con el SISD y el resto de las administraciones públicas, debe evitar el desmantelamiento unilateral del tejido productivo y empresarial porque esa situación afectaría a su seguridad, defensa y economía e identificar qué capacidades son críticas para evitarlo.
- Dentro de sus compromisos internacionales y de la lógica del mercado, el gobierno debe aprovechar todas las oportunidades posibles para preservar y potenciar una base industrial y tecnológica nacional, especialmente en las áreas críticas para la seguridad

nacional.

El mantenimiento se abre como una ventana de oportunidad al SISD. Por un lado, será necesario mantener los equipos principales que se entregarán en los próximos años y que generarán un gasto en mantenimiento en torno a los 800 millones de euros anuales. Por otro lado, y dado que la reposición de equipos principales tiende a reducirse a medio y largo plazo, sería recomendable estudiar la compra de equipos que puedan crecer con el tiempo mediante acuerdos de sostenimiento (mantenimiento y modernización) que permitan su mejora en función de la evolución tecnológica y operativa. Este sistema de ciclo largo abarataría los costes de adquisiciones al no tener que sufragar sus prestaciones futuras y facilitaría la programación de las industrias de sostenimiento. El Ministerio de Defensa ya se ha mostrado partidario de crear un nuevo escenario de apoyo a la vida operativa del ciclo de vida de sus equipos pero esa nueva cultura de sostenimiento puede ser también aplicable a otros equipos como los dedicados a la protección de las infraestructuras críticas o la vigilancia de las fronteras o los espacios comunes.

- Fomentar los contratos de ciclo largo y riesgo compartido entre los sectores públicos y privados de la seguridad y la defensa.

Las administraciones deben aprovechar el concepto de compra pública innovadora o inteligente para generar valor añadido en los aspectos tecnológicos, competitividad, innovación y empleo a sus adquisiciones. En este ámbito, el Ministerio de Defensa no se incluye dentro del Plan Nacional de Innovación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, aprobado el 14 de septiembre de 2007 aunque aparecen alusiones al sector de Seguridad y Defensa que, en realidad, se restringen al ámbito de la seguridad (véase el Anexo A) y donde se identifican algunas tecnologías críticas.<sup>25</sup> Tampoco figura la seguridad en la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología de 2007, donde, sin embargo, la defensa nacional aparece como uno de los objetivos de interés general. Excluido del Plan Nacional, el Ministerio ha desarrollado en 2010 una Estrategia de Tecnología para la innovación en la Defensa (ETID),<sup>26</sup> alineado con los objetivos y principios del Plan Nacional y de la Estrategia Nacional que piensa desarrollar a través de su propio plan de I+D+i.

Asociar la innovación tecnológica al SISD obliga a identificar áreas I+D+i prioritarias e incluirlas dentro del Plan Nacional de I+D+i, fomentar el desarrollo y concentración de centros tecnológicos y aprovechar las oportunidades de los programas europeos o internacionales de I+D+i integrando las diversas iniciativas y actores. También se debería integrar la estrategia del sector en la Estrategia/Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, tanto para facilitar su sinergia con otros sectores como para evitar la

<sup>25</sup> Tecnologías de seguridad y confianza: identificación y control; seguridad de infraestructuras (esto incluye seguridad en red, activada en red, continuidad de negocio, seguridad de aplicaciones y desarrollo de sistema); protección y seguridad de datos; propiedad intelectual y fraudes; actividades horizontales: regulación, normalización y certificación; seguridad aplicada a entornos físicos.

<sup>26</sup> [http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM\\_ETID\\_v5d.pdf](http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM_ETID_v5d.pdf).

---

marginación de la base industrial y tecnológica del SISD.

- Integrar las estrategias y planes de I+D+i del SISD entre las generales de las administraciones públicas.
- Fomentar y concretar la compra pública innovadora.
- Aprovechar las oportunidades europeas de investigación en materia de seguridad y defensa para potenciar la base tecnológica del SISD y su potencial innovador.

Finalmente, pero no menos importante, el SISD y el gobierno deben esforzarse cambiar la imagen y percepción social del sector. A pesar de los esfuerzos que han realizado el Ministerio de Defensa, los militares y los industriales del sector –y en la que no han participado otros órganos del gobierno ni otros agentes económicos–, la imagen del sector sigue asociada a la defensa, lo militar y a la venta de armamento, sin una percepción social de su importancia para la economía y la seguridad nacional. Incluso hoy, cuando la base industrial y tecnológica permite la proyección estratégica de España como actor de la seguridad internacional, la percepción social disocia esa proyección de la base industrial y presupuestaria que la hace posible. La inversión se justifica por los compromisos internacionales pero no existe una asociación clara entre inversión y protección de la propia sociedad ni de los ingresos, puestos de trabajo y tecnología que aporta a la economía nacional, con lo que se mantiene su percepción instalada como gasto público improductivo).

Para normalizar su consideración y cambiar la imagen del sector es necesario ampliar la identificación del sector desde la defensa a la seguridad y a la protección civil en sentido amplio, anteponiendo el término general de seguridad al subordinado de defensa y sustituir el binomio civil-militar (doble uso) por el de civil-seguridad nacional. Aunque la asociación seguridad-defensa va normalizándose en el ámbito europeo y en empresaria, oficialmente se sigue considerando la seguridad como un elemento menor del binomio y perpetuando la primacía de la defensa sobre la seguridad.<sup>27</sup> El propio sector debe ser coherente con esta estrategia de imagen y proyectarse aglutinados en torno a la formulación más amplia de seguridad y defensa tanto frente a las administraciones públicas como frente a las grandes asociaciones empresariales, para mejorar la percepción social y ganar capacidad de influencia.

Cualquier revisión del SISD tiene que prestar atención a los elementos simbólicos que van a configurar la nueva imagen del sector asociada con la seguridad de la sociedad, protegiendo los intereses del Estado, de sus ciudadanos y empresas, con la colaboración entre los sectores públicos y privados en beneficio mutuo. La comunicación tiene que centrarse más en el interés económico y social de la actividad, en su contribución a la

---

<sup>27</sup> Así, y aunque la denominación de seguridad y defensa ya se ha acuñado en la Estrategia Española de Seguridad y en la Ley de Contratos del Estado, la Ley 24/2011 invierte el orden de los sustantivos y se denomina como de Contratos del sector público en el ámbito de Defensa y Seguridad, además de identificar el sector de la Seguridad con el más restringido de la Seguridad Pública que, a su vez, sólo identifica con la seguridad que prestan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Pública.

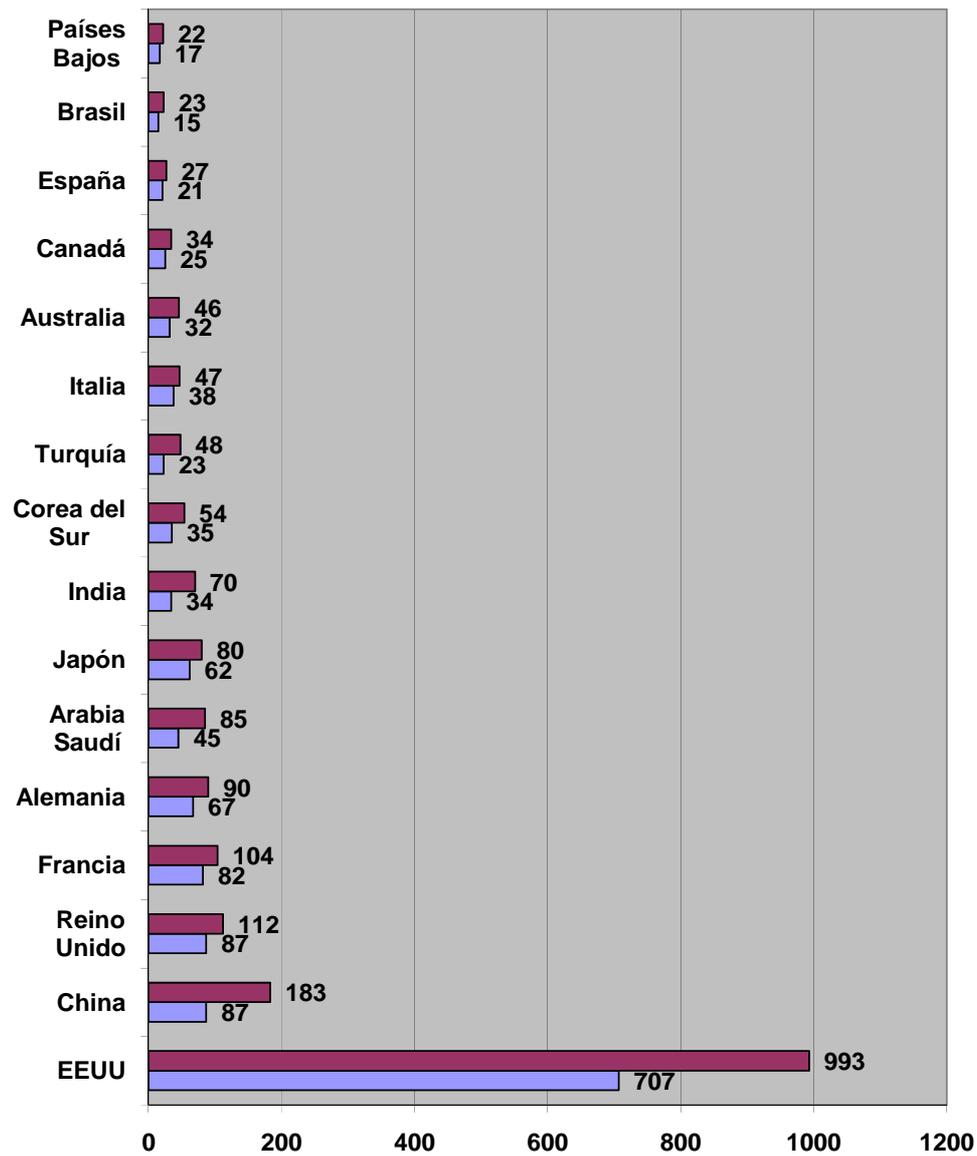
seguridad y bienestar de sus ciudadanos y en liderar una política de comunicación sin complejos. Conceptos positivos como seguridad nacional, exportación responsable, internacionalización, tecnología y puestos de trabajo deben ayudar a crear una nueva identidad del SISD y facilitar la aceptación social de una política pública al respecto. También debe explicarse los costes económicos y de seguridad que provocaría la desmovilización de la base industrial y tecnológica de la seguridad y defensa. El cambio de la percepción social es un requisito indispensable para incentivar una mayor participación del sector privado y civil, sobre todo de las universidades y centros de investigación, desmontando complejos que se han perpetuado y afectan al prestigio y emprendimientos del SISD.

- El ámbito y denominación del SISD tiene que ampliarse desde la defensa hacia la seguridad y defensa e identificarse no sólo con la defensa del Estado, sino con la seguridad de la sociedad, que incluye al Estado y a los ciudadanos.
- El cambio se debe acompañar de una estrategia de comunicación proactiva que permita al sector comenzar a cambiar su imagen y percepción social, en la línea que apunta la Estrategia Española de Seguridad de que la sociedad es el principal beneficiario de la seguridad y la defensa.

*Félix Arteaga, Real Instituto Elcano, con la colaboración de representantes del sector industrial de la seguridad y la defensa*

## ANEXO A: Previsiones de gasto en seguridad nacional, 2009-2018

Gráfico 12. Previsiones de gasto en seguridad nacional, 2009-2018



Fuente: Homeland Security Market Research. El gasto en billones de dólares incluye los gastos en defensa y seguridad nacional, inteligencia y seguridad interior.

## **ANEXO B: El sector de la seguridad y defensa dentro del Plan Nacional de Innovación, 2008-2011 (extractos)**

### 4. Seguridad y defensa

El fortalecimiento de la seguridad en la sociedad y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en las sociedades democráticas, que, por su propia esencia, han tratado de mantener un equilibrio positivo entre libertad y salvaguardia, habilitando a las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes en materia de seguridad. La seguridad, hoy, constituye un reto global de primera magnitud que ha aflorado merced a los acontecimientos internacionales y a los cambios sociales que se manifiestan en el contexto mundial. Inevitablemente el Gobierno español necesita incrementar la protección de sus ciudadanos y de los bienes públicos y privados puestos bajo su amparo, todo ello, entre otras actuaciones, a través de favorecer la I+D+I en cuanto que herramienta imprescindible en el área de seguridad: la tecnología, por sí misma, no puede garantizar la seguridad, pero la protección de los ciudadanos sin el apoyo tecnológico es imposible, ya que proporciona información acerca de las amenazas, ayuda a crear la cobertura más conveniente contra ellas y, si es apropiada, facilita su neutralización. En este sentido, se consideran de interés las tecnologías relacionadas con la información y las comunicaciones en sentido amplio (tecnologías CIS y de comunicaciones; sistemas de guiado, presentación, proceso y control; sensores y técnicas de simulación y entrenamiento), así como el diseño de plataformas (y, en alguna medida, su propulsión) y el de armas y todos los aspectos relacionados con las tecnologías asociadas al combatiente.

## **ANEXO C: Servicios de colaboración público-privada incluidos en la Ley 24/2011 de Contratos del sector público en el ámbito de la defensa y la seguridad**

**Tabla 5. Servicios de colaboración público-privada incluidos en la Ley 24/2011 de Contratos del sector público en el ámbito de la defensa y la seguridad**

mantenimiento y reparación	relacionados con la ayuda exterior	defensa, defensa militar y defensa civil	investigación y seguridad
transporte aéreo de pasajeros y carga	transporte por ferrocarril	transporte de correo por vía aérea y terrestre	transporte marítimo y vías navegables
transporte auxiliar	Telecomunicación	financieros y seguros	informática y conexos
i+d	pruebas de evaluación	contabilidad y auditoría	arquitectura e ingeniería
consultoría en ciencia y tecnología	ensayos y análisis técnicos	limpieza y administración	saneamientos y similares
entrenamiento y simulación	hostelería y restauración	jurídicos	recursos humanos
sociales	Salud	otros	

## **ANEXO D: La base industrial y tecnológica de la defensa y seguridad en la Estrategia Española de Seguridad (extracto)**

La base industrial y tecnológica asociada a la seguridad y la defensa constituye un elemento esencial de nuestra capacidad de respuesta a las amenazas y riesgos. Las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los demás agentes responsables de la seguridad en su concepción integral necesitan de un proveedor fiable, competitivo y autónomo, cuyo funcionamiento y actividad responda a las directrices estratégicas de

seguridad y defensa establecidas por el Gobierno de la nación.

La aplicación efectiva de las directrices de seguridad requiere de la adecuada organización de capacidades industriales y tecnológicas y de la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios.

La concepción integral y transversal de una seguridad responsable de todos implica incluir en su definición estratégica a los responsables institucionales de la política industrial en general, a los agentes industriales y a los centros universitarios y de investigación científico-tecnológica.

El funcionamiento de esta base industrial y tecnológica asociada a la seguridad integral no limita sus efectos a la provisión de sistemas, bienes y equipamientos para los responsables de la seguridad. Muchos de los desarrollos e innovaciones tecnológicas que nacen con esta finalidad encuentran aplicaciones adicionales y duales que extienden sus beneficios a la totalidad de la sociedad.