

PRIMERA PONENCIA

**LOS PROGRAMAS DE ADQUISICIONES E
INVESTIGACION DE DEFENSA ANTE LA ENTRADA
EN VIGOR DEL ACTA UNICA**

I. LOS PROGRAMAS DE ADQUISICIONES E INVESTIGACION DE DEFENSA ANTE LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACTA UNICA.

Luis de Sequera Martínez
General de División del E.T. (DEM) (EMACON)

Miguel Gómez Rincón
Coronel Ingeniero Armamento y Construcción

1. EL ACTA UNICA. OBJETIVOS Y DIFICULTADES.

El Acta Unica nace con una renovada intención de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados de la Comunidad Económica Europea, con firme voluntad de proseguir la obra iniciada por la Comunidad Europea del Carbón, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a partir de los tratados de su constitución.

Sorprende que esta voluntad de hacer progresar de manera concreta la Unión Europea tarde en llegar casi treinta años desde la firma de los Tratados de Roma y es esperanzador para España que su incorporación a la Comunidad coincida con la primera reforma de consideración, tras un largo período de vacilaciones e iniciativas de escaso contenido político.

Los objetivos del Acta Unica, firmada el 17 de febrero de 1986, son ambiciosos y trascendentes:

- Conseguir un Mercado sin fronteras a partir del año 1992.
- Promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y corrigiendo el retraso de las regiones menos favorecidas.

- Fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional.
- Consolidar el sistema monetario europeo mediante la cooperación en materias de política económica y monetaria.
- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuyendo a la protección de la salud de las personas y garantizando una prudente y racional utilización de los recursos naturales.
- Sentar las bases para una colaboración más estrecha en materia de política exterior, formulando y aplicando conjuntamente una política exterior europea, con el fin de conseguir convergencia de posiciones y la realización de acciones comunes que aseguren un reforzamiento de las políticas individuales.

El primer y tercer objetivos, la creación a partir de 1992 de un mercado único sin fronteras y el fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas de la Comunidad, son los que afectan fundamentalmente al trabajo que nos ocupa. No obstante, antes de entrar en su análisis, vamos a dar un breve repaso a las previsibles dificultades con que se va a tropezar el cumplimiento de tan ambiciosos objetivos.

La principal de todas esas dificultades es la supeditación que hoy día existe por parte del Parlamento Europeo, donde están representadas todas las fuerzas políticas de los países comunitarios, al Consejo Europeo constituido por los gobiernos de los Estados, lo cual está dando lugar a muchas iniciativas parlamentarias, avanzadas y europeistas, se ven frenadas por los miembros del Consejo, que no siempre coinciden sobre la necesidad y contenido de las reformas de la Comunidad.

Por ello hubiera sido deseable que el Acta Unica, fruto de la superación de alguna de las dificultades expuestas anteriormente, hubiese establecido las bases para que el Parlamento Europeo tuviese mucho protagonismo en la resolución de los problemas jurídicos que sin duda van a aparecer con la entrada en vigor del Acta. A este fin habría contribuido decisivamente: el voto por la mayoría cualificada en el caso del Consejo Europeo para todas las cuestiones, un verdadero poder decisorio en la Comisión Ejecutiva del Consejo Europeo, la ampliación de los ámbitos de competencia de la Comunidad y la vinculación jurídica de los compromisos que se adquieren.

Algo se ha conseguido al introducir el voto mayoritario en algunos aspectos de la construcción europea, quizás menos de los deseables pero se han dado importantes pasos para impulsar nuevos avances al establecer un juego institucional propio y al incorporar al acervo comunitario toda una serie de normas que eran impensables cuando el 28 y 29 de junio de 1985 se convoca una conferencia intergubernamental con el objetivo de progresar en el camino hacia la unión europea, primer hito en la redacción del Acta Unica.

2. EL MERCADO SIN FRONTERAS PARA 1992.

Es quizás el más concreto de los objetivos del Acta Unica. También es verdad que no se trata de ninguna concepción política nueva, ya que el artículo 2 del Tratado de Roma establecía el compromiso de llevar a cabo "un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida..."

Las disposiciones que adopta el Acta Unica, modificando y completando lo establecido en el Tratado de Roma y otros tratados constitutivos, así como el sistema aplicado para su aprobación por el Consejo, se concreta en lo siguiente:

- Adopción de medidas para establecer el mercado interior en el transcurso del período que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones que siguen (artículo 8 A).
- El Consejo, por mayoría cualificada, definirá las orientaciones para asegurar un progreso equilibrado durante el período transitorio (artículo 8 B).
- Las disposiciones que se adopten durante el período transitorio, para tener en cuenta el esfuerzo que determinadas economías con un nivel de desarrollo diferente tendrán que realizar, serán excepcionales y con carácter temporal (artículo 8 C).
- Modificación o supresión del arancel aduanero común, por mayoría cualificada del Consejo (artículo 28).
- Modificación por unanimidad del régimen de profesiones, en lo relativo a la formación y a las condiciones de acceso de las personas físicas (artículo 57).

- Adopción por mayoría cualificada, de las directivas de liberalización de movimiento de capitales, con aplicación de la unanimidad para las medidas que signifiquen un retroceso (artículo 70).
- En las disposiciones sobre transportes se requerirá la mayoría cualificada en lugar de la unanimidad antes exigida.
- Adopción de disposiciones, por unanimidad, referentes a la armonización de las legislaciones relativas a impuestos (artículo 99).
- Adopción, por mayoría cualificada, de medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que tengan por objeto el mercado anterior (artículo 100).

Como puede verse, se alcanzan nuevas e importantes cotas en la unificación europea, pero también se dejan muchas decisiones importantes pendientes de la total coincidencia de criterios. Como ejemplo basta decir que la fecha del 31 de diciembre de 1992, límite para la consecución del mercado interior, podrá cumplirse siempre que el Consejo apruebe todas y cada una de las disposiciones pendientes de acuerdo, pues no existe ningún compromiso firme para que dicha fecha tenga efecto automático en el ámbito comunitario.

La Comunidad ha preferido adoptar el principio de reconocimiento recíproco de las normas de cada Estado, antes que agotarse, sin éxito, en la búsqueda de unas normas y disposiciones comunes que vinculasen jurídicamente a todos sus miembros. Es todo lo que políticamente se puede alcanzar y no olvidemos que política es el arte de lo posible.

3. LOS CONTRATOS PUBLICOS EN UN MERCADO SIN FRONTERAS.

Las compras de las administraciones de los países comunitarios se estiman en unos 170.000 millones de Ecus, de los cuales unos 43.000 corresponden a las adquisiciones de material de defensa. (25%) (Ecu 138 ptas.)

En el supuesto de que hoy día dichas compras se realizasen de forma comunitaria, tendrían un sobre coste de unos 40.000 millones de Ecus, como consecuencia de los aranceles, cambios de monedas y obstáculos administrativos que encarecen el intercambio de mercancías en las fronteras interiores de la Comunidad. De ahí la necesidad sentida por todos los Estados miembros, recogida en el Acta Unica, de suprimir todas las barreras aduaneras como paso previo para hacer efectiva una política comunitaria de inversiones públicas que dinamice el crecimiento econó-

mico atribuible al tamaño del mercado. Piénsese que los Estados miembros invierten en contrataciones públicas un 30 por 100 más que los Estados Unidos, dejando aparte las adquisiciones de defensa.

Hasta el momento, solamente existen dos disposiciones encaminadas a dar un tratamiento comunitario a las compras de las administraciones, una de 1986 referente a la mejora de la directiva sobre suministros, y otra de 1987, mejorando la directiva en vigor sobre contratos de obra.

Dentro de los contratos de suministro, están en estudio las mejoras correspondientes a sectores tan importantes como telecomunicaciones, energía, transporte y aguas, hasta ahora excluidos.

Este paso adelante debe consolidarse mediante una aplicación correcta del Derecho Comunitario. Con este fin, la Comunidad tiene en estudio propuestas destinadas a fortalecer los poderes de vigilancia e intervención antes de que finalicen los procedimientos de adjudicación.

Con estas medidas y las muchas que aún quedan por estudiar y proponer por la Comisión y aprobar por el Consejo, se quiere lograr una competencia efectiva a nivel comunitario en favor de los agentes económicos de la Comunidad en su conjunto.

4. LAS ADQUISICIONES PUBLICAS EN EL SECTOR DE DEFENSA.

No existe ninguna disposición referente a las adquisiciones públicas en el sector de defensa, ni se tiene conocimiento de que alguna se encuentre en estudio. Es posible, que, en tanto no se consolide la normativa relativa a otros sectores, no se piense en aplicar criterios análogos a los suministros militares.

Si tenemos en cuenta que, en muchas ocasiones, han sido cuestiones de soberanía las que han parado iniciativas comunitarias, no debe extrañar que el tema de la defensa, tan relacionado con ella, se deje para mejor ocasión.

Ante el compromiso de analizar las repercusiones que para España podría representar una política comunitaria en las adquisiciones para defensa es preciso plantearse los objetivos básicos a alcanzar, para conseguir una óptima aplicación de los recursos, un reforzamiento de la defensa militar y un equilibrado desarrollo del potencial industrial del sector.

Estos objetivos podrían ser:

- La mayor unificación posible de sistemas y equipos.
- El mercado único y su dimensión económica.
- La competencia entre todos los operadores económicos de la Comunidad, y
- La libertad de adquisición fuera del ámbito comunitario, más o menos condicionada en función de las razones que cada Estado pueda tener para proceder así.

Para alcanzar estos objetivos básicos será preciso: desarrollar unas directivas que detallen los sistemas, materiales y equipos que se consideren incluidos en el sector, teniendo en cuenta las coincidencias posibles en otros sectores; las garantías de seguridad que se aplicarán a la publicación de las ofertas en el Boletín de las Comunidades; el tratamiento de aquéllas durante el proceso de evaluación; la forma de ejercer la vigilancia e intervención para garantizar la competencia; imposiciones aduaneras extracomunitarias, etc.

Hemos dejado para el final un aspecto que no es exclusivo del sector de la defensa, pero sin duda se planteará en ese momento si es que no se ha hecho antes al tratar de otros sectores. Nos referimos a los retornos al país comprador como consecuencia de las adquisiciones en favor de otros países de la Comunidad. Aspecto importante que será objeto de atención por este mismo Seminario en otro momento. Sea cual sea la regulación que se de a este tema, es evidente su incidencia en la industria de defensa de países como España con una balanza comercial desequilibrada a favor de las importaciones.

Supuesto ya desarrollado el acervo comunitario relativo a las adquisiciones públicas de defensa, con una decidida voluntad política de todos sus miembros para aprovechar los beneficios que reporta el gran mercado, es fácil imaginar las posibilidades de crecimiento para la industria europea de defensa. Por ello es imprescindible un adecuado análisis de la situación actual y futura como punto de partida para la planificación estratégica de cada empresa, en la que debe jugar un papel decisivo el desarrollo corporativo con mentalidad comunitaria. Entre los problemas que actualmente afectan a las empresas europeas de defensa podemos citar los siguientes:

- Fraccionamiento procedente de las épocas de autarquía, con dimensiones poco competitivas.

- Falta de coordinación en la planificación entre empresas afines, tanto de la investigación como de la producción, fruto de viejos recelos mutuos.
- Parcial normalización de equipos y sistemas.

Las soluciones empresariales, para salir de esta situación con posibilidad de fortalecer la industria de armamento europea, podrían reducirse a dos: la unión coyuntural de intereses para abordar programas concretos o la unión estable de empresas que oferten en las adquisiciones públicas de la Comunidad.

Nos inclinamos por esta última solución, no sólo por el resultado de la experiencia obtenida en muchos años de los programas de defensa europeos desarrollados últimamente, sino fundamentalmente, por la necesidad de encontrar soluciones permanentes que hagan posible la planificación de las actividades de investigación y de producción.

El ejemplo de sociedades como Aerospatial y MBB que unen sus intereses para constituir Euromisile, es sólo parcialmente aprovechable por cuanto sólo las unen intereses comerciales en el campo concreto de los misiles contracarro, lo que les ha obligado a planificar conjuntamente sus actividades de investigación y producción, pero es el principio del camino a recorrer hasta llegar a una integración más profunda.

En este sentido es preciso destacar la labor que está desarrollando en otros sectores la Agencia de Aproximación de Empresas y, en especial, el BC-net (Business Cooperation Network) promoviendo la difusión de las actividades de las empresas, por un lado, y por otro detectando la posible participación de empresas comunitarias en el programa transnacional de asistencia a la innovación mediante la transferencia de tecnologías (SPRINT).

5. LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL ACTA ÚNICA.

Veíamos anteriormente que uno de los objetivos del Acta Única es el fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional.

Para llevar a cabo este objetivo la Comunidad estimulará la cooperación entre empresas, incluyendo a las pequeñas y medianas así como a los centros de investigación, utilizando la potencialidad de la Comunidad en:

- Contratación pública.
- Definición de normas comunes, y
- Suspensión de obstáculos jurídicos y fiscales.

Pero las herramientas de actuación fundamentales del Acta Unica en el campo de la investigación son:

- El Programa Marco Plurianual (artículo 30 I).
- La creación de empresas comunes que se consideren necesarias para la correcta ejecución de los programas comunitarios de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración (artículo 130 O).

Nuevamente nos encontramos que es requerida la unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social, para la aprobación de ambas iniciativas. Por el contrario, las disposiciones referentes a su ejecución solamente requieren la mayoría cualificada del Consejo:

- Programas específicos que desarrollan el Programa Marco (artículo 130 K).
- Programas complementarios con financiación por determinados Estados miembros (artículo 130 L).
 - Participación de otros Estados en programas complementarios (artículo 130 M).
 - Cooperación con terceros países o con organizaciones internacionales (artículo 130 N).
 - Modalidades de financiación de cada programa (artículo 130 P).

Son muchos los que opinan que, las únicas novedades reales del Acta Unica son las relativas a investigación y tecnología.

El Programa Marco de Investigación y Desarrollo, con una duración de cinco años y 5.500 millones de Ecus de presupuesto, ha sido aprobado tras largas y duras conversaciones, no tanto porque se discutiese su contenido y alcance, sino por verse afectado por la aprobación de los presupuestos de la Comunidad con toda su problemática, aún sin resolver, sobre la financiación por los países miembros de las actividades comunitarias.

Dentro del Programa Marco 1987-1991, se incluyen una serie de sectores en los que volcará su interés la actuación de la Comunidad:

- **Calidad de vida.** Programas de salud, protección contra la radiación y medio ambiente, con un presupuesto de 375 millones de Ecus.
- **Información y Comunicaciones.** Programas SPRIT, RACE, INSIS, CADDIA, TEDIS, etc., con un presupuesto de 2.275 millones de Ecus.
- **Modernización de sectores industriales.** Programas como BRITE, etc., con un presupuesto de 45 millones de Ecus.
- **Recursos biológicos.** Programas de Biotecnología y Agricultura Industrial, con un presupuesto de 280 millones de Ecus.
- **Energía.** Programas en el campo de la fusión, gestión y almacenamiento de residuos, energías no nucleares, etc., con un presupuesto de 1.173 millones de Ecus.
- **Recursos marinos.** Programas de ciencia y tecnología marinas y sector pesquero, con un presupuesto de 80 millones de Ecus.
- **Desarrollo de las ciencias y las tecnologías,** con un presupuesto de 80 millones de ECUS.
- **Cooperación Europea en la ciencia y la tecnología,** con un presupuesto de 288 millones de Ecus, dentro del cual hay actividades tan interesantes como el programa FAST sobre Prospectiva y Evaluación de Tecnologías y, especialmente, la creación del Centro Común de Investigación con la misión de compaginar los objetivos del Programa Marco con los de los centros de investigación y el mundo empresarial.

Aunque se trata de un programa supracomunitario en el que participan 19 países europeos, es imposible soslayar EUREKA cuando se habla de investigación y tecnología. Erróneamente se identifica este programa con la réplica europea al programa IDE norteamericano, por el momento en que se da a conocer, pero es sabido que no guarda relación ni en sus objetivos, ni en el planteamiento financiero, ni en los cauces en que se fundamenta la cooperación entre los países participantes.

Basta para demostrarlo el simple anuncio de sus objetivos:

- Objetivo civil de los proyectos.
- Resultados competitivos.
- Iniciativa de las empresas de, al menos, dos países.

- Participación de la Comisión de la Comunidad Europea, si bien con limitaciones.
- Moderada participación de las administraciones públicas, que se limitan a promover y apoyar las iniciativas empresariales de cada país.

Quizás sea este último objetivo el principal factor del éxito de EUREKA. La flexibilidad y mínima burocracia lo han convertido en un programa singular, cada vez más solicitado, en el que cerca de 200 proyectos viven una andadura ilusionada hacia una Europa competitiva.

6. LOS PROGRAMAS DE I + D DE DEFENSA.

Como acabamos de ver, los programas que tengan un objetivo militar no pueden ser contemplados dentro de las actividades de investigación promovidas por la Comunidad Europea.

No obstante, existe actualmente una organización que está fomentando el desarrollo de programas militares en el ámbito europeo de la Alianza Atlántica, el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), que trata de desarrollar sus propios sistemas de armas aliviando el peso que representa para Europa la dependencia tecnológica y logística de EE.UU.

Muchos son los problemas que encuentra el GEIP para llevar adelante sus objetivos en programas como el EFA (European Fighter Aircraft), TRIGAT (Misil c/c de 3.ª generación), etc.:

- Diversidad de especificaciones.
- Excesiva burocracia como consecuencia de la intervención que imponen los estados participantes y, por tanto, encarecimiento de los costes y demora de los resultados. En definitiva, falta de competitividad.
- Reparto de actividades, perjudicial para los países menos cualificados tecnológicamente, lo que da lugar a una baja rentabilidad de los recursos aplicados a estos programas por esos países.

Para resolver el primero de los obstáculos anunciados, parece imprescindible la creación de una Agencia Europea de Armamento, constituida en términos análogos a la Agencia Europea del Espacio, que tan buenos resultados ha conseguido y que debiera servir de ejemplo para muchas iniciativas comunitarias, especialmente en el sector de la defensa.

Esta Agencia Europea de Armamento podría tener su ubicación dentro de la Unión Europea Occidental (UEO), constituida por el Reino Unido, Francia, República Federal Alemana, Italia y el Benelux: Organización que ha ofrecido a España y Portugal recientemente la posibilidad de integrarse en ella, lo que podría producirse en breve (*).

Para resolver el problema de la burocracia, que demora y encarece la realización de los programas europeos, es preciso adoptar similares criterios a los aplicados por el Programa Marco de la Comunidad o el Programa EUREKA, lo que supone dejar la iniciativa en manos de las empresas con una mínima participación estatal, limitada a la promoción de iniciativas y apoyo de las mismas.

Son muchas las voces que piden un EUREKA de carácter militar, explorando nuevas vías que proporcionen una mayor rentabilidad de los recursos que los estados europeos invierten en la defensa de sus países, sin que apenas se haya conseguido mejorar la competitividad frente a Estados Unidos.

Por último, el tercer problema que hoy plantean los programas de cooperación internacional en el seno de GEIP (aplicable también a los programas OTAN), es la cualificación en el reparto de actividades, problema que afecta decisivamente a España. La solución debe estar en la capacidad de iniciativa de las empresas para acordar sus respectivas participaciones en función de sus capacidades actuales y potenciales de cara al futuro, en lugar de verse presionadas por la necesidad de rellenar una determinada cuota establecida por los estados, como está ocurriendo actualmente en algunos programas.

Si estos acuerdos de colaboración entre empresas son estables y con vocación de futuro, la posibilidad de una participación rentable aumenta considerablemente.

Como conclusión cabe señalar que es necesario desarrollar una política europea de defensa, destinada a replantear la cooperación militar, industrial y tecnológica, aprovechando la positiva experiencia que ofrecen los programas europeos civiles, ante la perspectiva que va a ofrecer la entrada en vigor del Acta Unica en el año 1992.

(*) Se ha producido el ingreso de España en la UEO.

BIBLIOGRAFIA

BOLETIN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1987 y 1988.

PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 1987.

ACTA UNICA EUROPEA, monografia de 1986.

EL ACTA UNICA EUROPEA, PRIMER PASO INCIERTO EN LA PROFUNDIZACION COMUNITARIA HACIA LA UNION EUROPEA. Autor: Francisco Aldecoz Luzurriaga.

EL ESTADO DE LA INTEGRACION EUROPEA A LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACTA UNICA. Autor: Francesc Granell.

LAS DIFICULTADES DE LA COOPERACION EUROPEA EN MATERIA DE ARMAMENTO. "Le Monde" 10 de marzo de 1988.

UN EUREKA MILITAIRE. "Le Monde" 10 de marzo de 1988.

UN PROYECTO EUREKA DE CARACTER MILITAR. "ABC" 20 de septiembre de 1987.

EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA UEO. Prensa diaria.

1992 THE WORLD RENDEZ-VOUS WITH EUROPA. "International Herald Tribune" 25 de marzo de 1988.